

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho

Mención en Derecho Tributario

Problemática jurídica en torno a la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito otorgadas por instituciones financieras privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos

María Lorena Ortiz Urgilés

Tutora: Eddy de la Guerra

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, María Lorena Ortiz Urgilés, autora de la tesis intitulada *Problemática jurídica en torno a la contribución del 0,5 % sobre las operaciones de crédito otorgadas por instituciones financieras privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Resumen

Con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero de 12 de septiembre de 2014, se estableció la contribución del 0,5 % sobre operaciones de crédito otorgadas por entidades del sector financiero privado ecuatoriano reguladas por la Superintendencia de Bancos, cuya recaudación está destinada a financiar la atención integral del cáncer en el Ecuador.

Esta contribución ya existió antes bajo la figura de un impuesto, cuya tarifa porcentual aplicable era del 0,60 % a 1 % anual sobre todas las operaciones de préstamos y descuentos que se realizaban por medio del sistema financiero nacional. El impuesto era recaudado por las instituciones financieras del país, pagado por sus clientes, y entregado en forma directa a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) como parte de su financiamiento.

El esquema actual que contempla la Disposición General Décimo Cuarta del Código Orgánico Monetario y Financiero establece que aquellas personas que accedan a créditos incluyendo préstamos diferidos con tarjeta de crédito, de financiamiento, de compra de cartera, de descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto con las entidades del sector financiero privado controladas por la Superintendencia de Bancos, pagarán una contribución del 0,5 % del monto de la operación.

La implementación de esta figura impositiva, su naturaleza jurídica, regulación, así como el manejo de los recursos recaudados por este concepto ha dado lugar a una serie de cuestionamientos y problemáticas de índole jurídico e incluso social, suscitados en torno a esta contribución encarecedora de las operaciones de crédito que será objeto de nuestro estudio.

A mi hija Antonella, la alegría de mi vida y el motor que me impulsa a ser cada día una mejor persona. A mis padres, mi mayor ejemplo de superación y entereza.

Agradecimiento

A Dios todopoderoso que en todo momento guía mi camino. A mi esposo, por el apoyo incondicional que siempre me brinda. Mi profundo agradecimiento a mi tutora, Doctora Eddy de la Guerra, por su valiosa guía que me permitió encaminar y perfeccionar este estudio.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Análisis de la contribución del 0,5 % sobre las operaciones de crédito desde el punto de vista doctrinario	15
1. La extrafiscalidad de los tributos	15
2. Régimen tributario extrafiscal en Ecuador	19
3. Régimen tributario heterodoxo	29
3.1. Clasificación de los impuestos y mecanismos heterodoxos	35
4. Exacciones parafiscales	43
Capítulo segundo Análisis y aproximación histórico-normativa de la figura impositiva aplicable sobre las operaciones de crédito a lo largo del tiempo.....	47
1. Antecedente histórico de la asignación de recursos económicos a favor de la atención integral del cáncer.....	48
1.1. Participación en el impuesto de un sucre sobre el saco de cemento.....	48
1.2. Certificado de renta no redimible a su vencimiento	50
1.3. Impuesto del $\frac{1}{4}$ (un cuarto) del 1% (uno por ciento) anual sobre operaciones de préstamos y descuentos	51
1.4. Sustitución de todos los impuestos, timbres y tasas que gravaban las operaciones de crédito, por un impuesto único del 1 %	53
1.5. Reparición del impuesto de $\frac{1}{4}$ del 1 % anual sobre operaciones de préstamos y descuentos.....	56
1.6. Reformas introducidas por la Ley de Control Tributario y Financiero	60
1.7. Eliminación del impuesto al saco de cemento	62
1.8. Incremento de la tarifa del impuesto sobre las operaciones de préstamos y descuentos.....	62
1.9. Incremento del impuesto del 0,6 % al 1 % sobre las transacciones de crédito en moneda extranjera.....	63
1.10. Eliminación de los impuestos a las operaciones financieras	64
2. Antecedente histórico normativo de la imposición sobre las operaciones de crédito.....	67
2.1. Instauración del impuesto a los créditos externos	67

2.2.	Reestructuración del impuesto a los créditos externos	68
2.3.	Impuesto único del 1 % sobre las operaciones de crédito en moneda nacional .	69
2.4.	Impuesto del 1 % a la venta de divisas extranjeras	70
2.5.	Liberación de todo tributo a las operaciones financieras.....	70
3.	Código Orgánico Monetario y Financiero. Contribución sobre las operaciones de crédito a favor de la lucha contra el cáncer (SOLCA)	71
Capítulo tercero Caracterización y problemática jurídica en torno a la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito.....		79
1.	Naturaleza jurídica.....	79
2.	Implementación de la contribución del 0,5% bajo la estructura de preasignación presupuestaria	84
3.	Estructura y metodología de la contribución	90
4.	Destino de la recaudación.....	93
4.1.	Eficiencia del Estado en la asignación de los recursos recaudados.....	103
Conclusiones y recomendaciones		105
Bibliografía.....		109

Introducción

El presente trabajo investigativo tiene como objetivo realizar un análisis pormenorizado de la contribución del 0,5% que grava a las operaciones de crédito otorgadas por las instituciones financieras del sector privado reguladas por la Superintendencia de Bancos. Esta figura impositiva fue implementada con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero en el año 2014, en reemplazo de la asignación presupuestaria que se entregaba a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA) con la derogada Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, siendo su finalidad obtener recursos para financiar la lucha contra el cáncer en el país.

La Constitución de la República del Ecuador vigente,¹ en su artículo 298 establece expresamente limitaciones para establecer preasignaciones presupuestarias adicionales a las ya existentes, habiéndose inobservado esta disposición desde la implementación de la contribución del 0,5%; considerando además que la denominada contribución ya existió bajo la figura de impuesto que fue derogado en el año 2008, e implementado nuevamente con el Código Orgánico Monetario y Financiero en el año 2014, bajo una estructura, y regulación diferente en varios aspectos.

Esta contribución encierra un objetivo extrafiscal, mismo que se encuentra encaminado a financiar la lucha contra el cáncer en el país, y se aproxima al tipo de figura impositiva conocidas por la doctrina como heterodoxas, o innovadora a las cuales acuden los gobiernos con el fin de obtener ingresos adicionales a los ordinarios u ortodoxos, siendo el gobierno ecuatoriano uno de los que han adoptado políticas heterodoxas por medio de la implementación de figuras impositivas como la que es objeto de este estudio.

El presente trabajo se encuentra conformado por tres capítulos, distribuidos de la siguiente manera: el primer capítulo aborda un análisis desde el punto de vista doctrinario de figuras tributarias similares a la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito; en el segundo capítulo se realiza un análisis y aproximación histórico normativa de las figuras impositivas aplicables sobre las operaciones de crédito a lo largo del tiempo; en el tercer capítulo se realiza un análisis sobre la caracterización y problemática jurídica en torno a la referida contribución, así como una revisión de su estructura y metodología,

¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 298.

con lo cual verificaremos si la misma está o no cumpliendo con el fin para el cual fue creada.

Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones formuladas en virtud del análisis y desarrollo del tema investigado.

Capítulo primero

Análisis de la contribución del 0,5 % sobre las operaciones de crédito desde el punto de vista doctrinario

En este capítulo haré un análisis dogmático y descriptivo de los tributos extrafiscales y tributos heterodoxos, así como una aproximación a las exacciones parafiscales, con el objeto de conocer la naturaleza jurídica, características así como los alcances de estas figuras impositivas y determinar posteriormente en qué forma se relacionaría con ellas la actual contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito otorgadas por instituciones financieras privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos a favor de la lucha contra el cáncer (para objeto de estudio la conoceremos abreviadamente como contribución del 0,5%).

1. La extrafiscalidad de los tributos

Antes de adentrarnos en el estudio de la extrafiscalidad de los tributos, es necesario partir de una noción básica de tributo, para lo cual tomaremos como referencia las acertadas definiciones de tratadistas de la tributación como José Vicente Troya, para quien los tributos son “prestaciones pecuniarias que el Estado y los sujetos activos exigen a los contribuyentes en virtud de su potestad de imperio”,² sosteniendo que dichas prestaciones pecuniarias, están destinadas a financiar los servicios y obras públicas; criterio con el que coincide Jorge Bravo Cucci,³ quien manifiesta que los tributos son prestaciones de dar, cuya naturaleza es definitivamente pecuniaria, concluyendo que el tributo es una herramienta que permite al Estado crear ingresos para cubrir el gasto público;⁴ así mismo, Andrea Amatucci y Eusebio González García,⁵ definen a los tributos como una prestación patrimonial cuya recaudación tiene por propósito contribuir a la financiación del gasto público.

² José Vicente Troya Jaramillo, *Estudios de Derecho Tributario* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1984), 26.

³ Jorge Bravo Cucci, *Fundamentos de Derecho Tributario* (Lima: Jurista Editores E. I. R. L, 2010), 69.

⁴ *Ibid.*, 74

⁵ Andrea Amatucci, Eusebio González y Christoph Trzaskalik, “El concepto de tributo”, en *Tratado de Derecho Tributario* (Bogotá: Editorial Temis, 2001), 6

En este sentido, entenderemos al tributo como una prestación pecuniaria cuya finalidad es la prosecución de recursos económicos para el Estado, y que tienen por objeto financiar el gasto público. Esta noción básica es el punto de partida que nos permitirá efectuar el análisis de los tributos y sus diferentes clases.

Como se observa, en todos los planteamientos enunciados previamente, la definición de tributo se encuentra direccionada hacia un objetivo netamente recaudatorio, así lo reconoce la doctrina tradicional del Derecho Tributario. La función recaudadora constituye un elemento esencial del tributo, sea cual fuere su clase; el destino que vaya a darse al dinero que se recaude, o la razón para haberlo implementado. Si un tributo no tuviera esta función no podría ser considerado como tal, ya que el efecto recaudatorio siempre será la esencia del tributo, independientemente de que este sea o no su objetivo primordial.

En el caso de los impuestos se denota más esta característica, por no existir en ellos una contraprestación directa para el sujeto pasivo. Albert Hensel los concibe como “la prestación pecuniaria única o continuada que no representa una contraprestación especial, e impuesta por una comunidad de Derecho público *para la obtención de ingresos*, e impuesta en aquellos en quienes se verifica el presupuesto de hecho al que la ley une la obligación de la prestación”.⁶

Si bien, dentro del ámbito tributario la recaudación es un elemento fundamental en la aplicación de los tributos, entendiéndose por estos a los impuestos, tasas y contribuciones especiales, ello no limita a que puedan tener otros fines. El objetivo recaudatorio no siempre será la razón exclusiva para la creación y aplicación de tributos, pues además de ser una fuente de ingresos para el fisco, los tributos pueden constituirse en instrumentos efectivos de política fiscal.⁷

De esta manera, la implementación de los tributos adopta un enfoque más amplio e independiente de la mera recaudación, y que puede estar relacionado con otros aspectos como: la redistribución de la renta, el medio ambiente, la salud pública, la captación de

⁶ Albert Hensel, *Diritto tributario*, trad. Dino Jarach (Milano: DottA. Giuffrè, 1956), 165.

⁷ La política fiscal es la encargada de determinar las categorías o grupos sociales cuyas actividades no es conveniente promover o, al contrario, aquellas que se quiere incentivar. Lo referido da lugar a importantes decisiones financieras respecto del sistema tributario a implementar, a las exenciones o deducciones tributarias y a la aplicación de las alícuotas convenientes para cada actividad, las cuales serán más o menos elevadas conforme el grado de interés que tengan tales actividades para la economía nacional y para las categorías o grupos sociales. Héctor B. Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 82.

inversión a nivel local, los incentivos para la producción, e incluso como un mecanismo regulador de conductas. Estos aspectos se salen de la esfera recaudatoria y representan los objetivos no financieros del Estado que también están relacionados con las políticas fiscales de los gobiernos y pueden ser alcanzados por medio de la aplicación de tributos. “Si un tributo es creado con un fin extrafiscal, se entendería que este fin específico se convierte en su objetivo principal, y de esta forma el carácter recaudatorio pasaría a un segundo plano. En estos casos las funciones recaudatorias o financieras adquieren un carácter secundario, ya que se verían desplazadas por las finalidades fiscales”.⁸

Al decir de Esteban Jaramillo,⁹ los tributos pueden tener otro fin adicional al recaudatorio, refiriéndose a aquellos que funcionan como tributos estimulantes de la producción, aquellos que moralizan por la supresión de ciertos consumos, de los que se establecen para proteger las industrias, por último, de los que se proponen realizar determinados fines sociales. De igual manera, tratadistas como César García Novoa¹⁰ consideran que los tributos, si bien principalmente buscan financiar el gasto público, pueden también tener fines extrafiscales, puesto que se los puede crear con el objetivo de desincentivar ciertas prácticas o para incentivar o proteger otras. Todo esto concuerda con el pensamiento de Giannini, quien afirma: “la finalidad del impuesto es procurar un ingreso al Estado, pero es necesario decir que tal finalidad no constituye el único motivo de la imposición; de hecho, la utilización del impuesto se presta también para la consecución de fines no fiscales”.¹¹ Esto da lugar a lo que se conoce como tributos extrafiscales, es decir, cuando por medio de los tributos el Estado pretende conseguir sus objetivos de política fiscal, vinculados con el interés colectivo o general de la población, pudiendo percibir a la vez ingresos pecuniarios por dicho concepto.

Concluyendo con esta idea, el autor Luis Miguel Gómez de modo acertado manifiesta:

[...] los tributos revelan la característica extrafiscal de manera particular cuando se usan para definir ciertas decisiones de política económica y social o para apuntalar o reforzar

⁸ Achille Donato Giannini, “Instituciones de Derecho Tributario”, trad. (Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957), citado por Carolina Rozzo Gutierrez, “Las funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano”, *Foro: Revista de derecho*, No. 1 (2003), 160.

⁹ Esteban Jaramillo, *Tratado de ciencia de la hacienda pública*, (Bogotá: Voluntad, 1960), 65.

¹⁰ César García Novoa, *El concepto de tributo*, (Lima: Tax Editor S.A., 2009), 383.

¹¹ Giannini, “Instituciones de Derecho Tributario”, 64.

políticas enderezadas a atender necesidades concretas como lo son desastres naturales, crisis en el sistema financiero, crisis en el sistema de salud, generación de empleo, crecimiento económico, etc.¹²

En fin, sea cual fuere la razón por la cual se establezcan e implementen este tipo de tributos, el Estado nunca debe abusar de su discurso proteccionista basado en el interés colectivo, ni de la adopción de estas figuras como excusa para alcanzar fines encubiertos en la protección del interés común cuando existan propósitos netamente recaudatorios. Estos tributos deben aplicarse siempre en apego a los principios constitucionales, de forma especial atendiendo al principio de capacidad contributiva, de manera que no exista arbitrariedad al momento de su implementación, ni se desencadene una afectación de los intereses económicos ni colectivos por pretender la protección de un interés específico o particular, así lo ratifica José Ferreiro quien manifiesta que “se permite al legislador establecer tributos con fines distintos al puramente recaudatorio, con fines en este preciso sentido extrafiscales, siempre que se respeten las exigencia mínimas del principio de capacidad contributiva; que los fines requeridos por el legislador sean también amparados por la Constitución”.¹³

Siguiendo el pensamiento de Luis Manuel Alonso González,¹⁴ se desprende que un tributo puede presentar fines extrafiscales y efectos extrafiscales, debiendo distinguirlos entre sí; en este sentido, si un tributo se orienta primordialmente hacia un fin distinto del recaudatorio, nos encontraríamos ante un tributo extrafiscal; y, por otra parte, si como consecuencia de la aplicación de un tributo, éste produce efectos adicionales o distintos al recaudatorio siendo su finalidad principal la de recaudar dinero, entonces estaríamos ante un tributo con efectos extrafiscales, o también considerados como tributos extrafiscales impropios, debido a que mantiene elementos de naturaleza fiscal. De esto se concluiría que los efectos extrafiscales son los que se producen de manera paralela a la verdadera intención del legislador al expedir estas figuras impositivas mediante ley.

En general, se vuelve difícil establecer una diferenciación entre efectos y fines extrafiscales de los tributos, debido a que su finalidad pura no existe; es por ello que en

¹² Luis Miguel Gómez Sjöberg, “Intervenciones de la norma financiera en la economía (los fines extrafiscales de los tributos)”, *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en Honor a Andrea Amatucci*, coord. Mauricio A. Plazas Vega (Bogotá: Editorial Temis, 2011), 240.

¹³ José Juan Ferreiro Lapatza, *Ensayos sobre metodología jurídica en el derechos financiero y tributario* (Madrid: Marcial Pons, 1998), 288.

¹⁴ Luis Manuel Alonso González, *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal* (Madrid: Marcial Pons, 1995), 22.

cada tributo coexistirán con distinta intensidad funciones recaudatorias y funciones reguladoras.

Los tributos extrafiscales manifiestan su aparición a partir del siglo XX, y es desde entonces que estos adquieren una visión más amplia que reconoce a estas figuras impositivas otra función de igual o mayor importancia, como la de ser utilizadas con fines sociales y económicos.¹⁵ Estos tributos han tenido gran aceptación en varios países de Latinoamérica sujetos a regímenes tributarios, por cuanto constituyen un instrumento ágil y eficiente en muchos casos para la consecución de determinadas políticas del Estado.

2. Régimen tributario extrafiscal en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador al referirse al régimen tributario, en su artículo 300 señala que este se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, señalando que existirá prioridad de los impuestos directos y progresivos. La misma Carta Magna reconoce a la política tributaria como un instrumento para la prosecución de objetivos distintos al netamente recaudatorio, al establecer que “promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.¹⁶

En el Ecuador vivimos una realidad en la que ya existen impuestos que no tienen exclusivamente una finalidad presupuestaria, sino más bien objetivos que buscan alcanzar una política económica solidaria, pretendiendo obtener una eficiente y equitativa distribución de la riqueza para el bienestar de la sociedad. El uso de impuestos con fines extrafiscales, concordando con el criterio de Alberto Tarsitano,¹⁷ debe ser ponderado con cuidado, “sin perder de vista el respeto a la esencia del instituto jurídico financiero, que podrá ser atenuado pero nunca desnaturalizado”,¹⁸ de modo que la adopción de este tipo de tributos no altere ni inobserve el ordenamiento jurídico en la materia.

¹⁵ Osvaldo H. Soler, Tratado de Derecho tributario económico, constitucional, sustancial, administrativo, penal (Buenos Aires: Editorial La Ley, 2001), 25-26.

¹⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 300, inc. 2.

¹⁷ Alberto Tarsitano, “El Principio de Capacidad Contributiva: un enfoque dogmático”, en *Estudios de Derecho Tributario Constitucional e Internacional*, coord. Pasquale Pistone y Heleno Taveira Torres. *Estudios de Derecho Tributario Constitucional e Internacional* (Buenos Aires: Ábaco, 2005), 4-18.

El Código Tributario, en su artículo 6 establece que “los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional”,¹⁹ y que además atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional. De esta manera reconoce un pensamiento más amplio acerca de los tributos, con los cuales pretende alcanzar objetivos que van más allá de la mera generación de ingresos para el fisco y que están estrechamente vinculados con aquellos a los cuales el artículo 285 de la Constitución establece como objetivos específicos, siendo estos: “1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables”.²⁰

En cuanto a los tributos extrafiscales que han sido implementados en Ecuador y regulados por la Administración Tributaria central, podemos citar a varios de ellos, no obstante, por no ser este el motivo del presente estudio, solo citaremos los más conocidos o de mayor relevancia a manera de ejemplificación, así tenemos:

a) *Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)*. - Este impuesto es uno de los más antiguos en la legislación ecuatoriana, a lo largo de la historia ha ido adoptando diferentes denominaciones como ajustes para su regulación, pero desde la publicación de la Ley de Régimen Tributario Interno²¹ se presentó con el nombre de “Impuesto a los Consumos Especiales” teniendo como objetivo gravar a los diferentes bienes y servicios de procedencia nacional o importados catalogados como suntuarios o nocivos para la salud.²²

En el caso de consumo de bienes de producción nacional el hecho generador lo constituye la transferencia a título oneroso o gratuito efectuada por el fabricante, y la prestación del servicio dentro del período respectivo. En el caso del consumo de mercancías importadas el hecho generador es la desaduanización de las mismas. De

¹⁹ Ecuador, *Código Tributario*, Codificación 9, Registro Oficial Suplemento No. 38, 14 de junio de 2005, art. 6.

²⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 285.

²¹ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno (LORTI)*, Registro Oficial No. 341, 22 de diciembre de 1989.

²² Los bienes y servicios gravados con ICE se encuentran detallados expresamente en Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial No. 467, 17 de noviembre de 2004, art. 82.

acuerdo con las regulaciones establecidas para este impuesto en la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento; la base imponible de los productos sujetos al ICE de producción nacional o bienes importados se determina en función del precio de venta al público sugerido por el fabricante o importador, menos el IVA y el ICE o con base en los precios referenciales establecidos por el Servicio de Rentas Internas que es el ente administrador del impuesto.²³

Son sujetos pasivos del ICE las personas naturales y sociedades fabricantes de bienes gravados con este impuesto; quienes realicen importaciones de bienes gravados con dicho impuesto; y, quienes presten servicios gravados con el mismo.

Para los bienes y servicios gravados con ICE la Ley prevé tres formas de imposición, siendo estas: imposición específica, imposición *ad-valorem* e imposición mixta; la primera consiste en gravar con una tarifa fija a cada unidad de bien transferida por el fabricante nacional o a cada unidad de bien importada, sin importar su valor; un ejemplo de ello es la tarifa que se aplica a los cigarrillos (US \$ 0.16 por unidad); la segunda, consiste en aplicar una tarifa porcentual sobre la base imponible determinada de conformidad con las especificaciones que establezca la ley para cada bien o servicio; por ejemplo la tarifa que se aplica sobre el valor de los perfumes o agua de tocador (20%) o sobre los servicios de televisión pagada (15%); finalmente, la imposición mixta consiste en una combinación de las dos primeras y se aplica por ejemplo sobre el valor de las bebidas alcohólicas y cerveza artesanal, en cuyo caso se fija una tarifa específica por cada litro de alcohol puro (US \$ 7,24 por cada litro), y en el caso de nuestra legislación se establece además que cuando el precio ex fábrica²⁴ o ex aduana²⁵ según corresponda, supere el valor de US \$ 4,28 por litro de bebida alcohólica o su proporcional en presentación distinta a litro, se aplique adicional a la específica, la tarifa *ad-valorem* (75%).

Dentro del marco extrafiscal del Impuesto a los Consumos Especiales, se encuentra reflejada la necesidad del Estado de regular las conductas consumistas de sus habitantes, pudiendo agruparse estos consumos en grupos según su condición de suntuarios o

²³ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial No. 467, 17 de noviembre de 2004, art. 78; en concordancia con el *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial Suplemento No. 209, 8 de mayo de 2010, art. 198.

²⁴ El precio ex-fábrica es el aplicado por las empresas productoras de bienes gravados con ICE en la primera etapa de comercialización de estos.

²⁵ El precio ex aduana es aquel que se obtiene de la suma de las tasas arancelarias, fondos y tasas extraordinarias recaudadas por la autoridad aduanera al momento de desaduanizar los productos importados, al valor en aduana de los bienes.

nocivos. En cuanto a los primeros, el encarecimiento de los productos podría estar ligado a la necesidad de alcanzar el fomento de la producción local y la industria, al desincentivar el consumo de determinados productos que podrían ser reemplazados por otros; por ejemplo, el caso de los bienes importados, ropa, bebidas, alimentos, etc. Se entiende que el objetivo del Estado al encarecer ciertos productos con impuestos es conducir a la población al consumo de los producidos a nivel local, impulsando así la industria nacional; no obstante, para que esta práctica tenga éxito, lo apropiado es que la industria local pueda ofrecer productos de calidad, de tal manera que satisfaga las necesidades de la población que opte por su consumo.

En cuanto a los segundos, la finalidad se encuentra relacionada directamente con razones de salud pública, en cuyo caso lo que busca el Estado con este impuesto, es regular determinadas conductas consumistas de la población, encareciendo determinados productos considerados como nocivos para la salud en la medida que resulte más oneroso para los consumidores acceder a ellos; esto es lo que sucede, por ejemplo, con los cigarrillos, bebidas alcohólicas, gaseosas, entre otros.

Cabe indicar que en Ecuador años atrás se pretendió usar el discurso proteccionista de la colectividad en el marco de la salud pública, para gravar con ICE alimentos considerados como “comida chatarra”, lo cual fue elevado a la Asamblea Nacional como un proyecto que buscaba encarecer ciertos alimentos agrupados dentro de dicha denominación, tales como: papas fritas, hamburguesas, alimentos con alto contenido calórico, etc., sin que haya tenido éxito, pues no tuvo acogida debido a su falta de objetividad y sustento, además de reacciones sociales contrapuestas.

Según el pensamiento de Andrea Amatucci, el impuesto con fin no financiero “se manifiesta como medio de ordenación económica y social, pero junto a esta finalidad [...], pueden aparecer otras demográficas, culturales, etc., donde el Estado influya en la libertad de los particulares, y en la necesidad de intervenir en ciertos consumos que se consideran perjudiciales para la conducta humana: cigarrillo, alcohol, gasolina, etcétera”.²⁶ Siguiendo esta idea, se podría decir que sea cual fuere la razón del gobierno para aplicar un impuesto sobre el consumo de determinados productos, es evidente que dicho efecto regulador de conductas en muchas ocasiones puede influir en la libertad de consumo de los particulares, quienes por la onerosidad que alcanzan tales bienes o

²⁶ Andrea Amatucci y Eusebio González, *Tratado de derecho tributario, tomo II* (Bogotá: Temis, 2001), 370.

servicios pierden facilidad para adquirirlos, pudiendo esto hasta cierto punto volverse una limitante a la libertad de consumo, por cuanto obligaría a los habitantes a adquirir bienes o servicios que no sean precisamente los que se adapten a sus expectativas o necesidades, pero que por el encarecimiento de otros (sobre los cuales aplica este impuesto), resulten ser su única opción o por lo menos la más accesible.

b) Impuestos ambientales. - Los impuestos ambientales o impuestos verdes son aquellos que recaen sobre bienes, servicios o conductas contaminantes, y procuran la protección y conservación del medio ambiente. La Constitución de la República del Ecuador expedida en el año 2008, reconoce expresamente los derechos de la naturaleza a la cual le otorga una mayor relevancia; en su artículo 71 establece el derecho de la naturaleza a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; en tanto que, en su artículo 74 dispone expresamente *“El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”*. En este sentido, mediante la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado del año 2011, se crearon los denominados impuestos verdes o ambientales, como instrumentos reguladores de conductas contaminantes, estableciendo como objetivo principal reducir la contaminación del medio ambiente, siendo esta la finalidad extrafiscal que presentan dichas figuras impositivas.

En nuestro país, dentro de la categoría de ambientales tenemos al Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (IACV) y al Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables (IRBPNR) mismos que son administrados por el Servicio de Rentas Internas y regulados por la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

El Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular grava la contaminación del ambiente producida por el uso de los vehículos motorizados de transporte terrestre, estando sujetos a este impuesto quienes sean propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre. Para calcular el impuesto se toma como base imponible el cilindraje que tiene el motor del respectivo vehículo expresado en centímetros cúbicos, lo cual se multiplica con las tarifas que constan en la siguiente tabla:

Tabla 1
Base de cálculo del Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular

No.	Tramo cilindraje - Automóviles y motocicletas	\$ / cc.
1	menor a 1.500 cc	0.00
2	1.501 - 2.000 cc.	0.08
3	2.001 - 2.500 cc.	0.09
4	2.501 - 3.000 cc.	0.11
5	3.001 - 3.500 cc	0.12
6	3.501 - 4.000 cc.	0.24
7	Más de 4.000 cc.	0.35

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno
Elaboración propia

Finalmente, al resultado obtenido se lo multiplica por el factor de ajuste, que es un porcentaje relacionado con el nivel potencial de contaminación ambiental provocada por los vehículos motorizados de transporte terrestre en relación de los años de antigüedad o la tecnología del motor del vehículo, en función del siguiente cuadro:

Tabla 2
Factor de ajuste según antigüedad de vehículo

No.	Tramo de Antigüedad (años) -Automóviles	Factor
1	menor a 5 años	0%
2	de 5 a 10 años	5%
3	de 11 a 15 años	10%
4	de 16 a 20 años	15%
5	mayor a 20 años	20%
6	Híbridos	-20%

Fuente: Ley de Régimen Tributario Interno.
Elaboración propia.

Para la liquidación de este impuesto la Administración Tributaria Central aplica la siguiente fórmula:

$$IACV = [(b - 1500) t] (1 + FA)$$

Donde:

B=base imponible (cilindraje en centímetros cúbicos)

T=valor de imposición específica

F A= Factor de Ajuste

Con la implementación del *Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables*, se busca disminuir la contaminación ambiental, estimular los procesos de reciclaje y el desarrollo sostenible y sustentable. El hecho generador de este impuesto consiste en embotellar bebidas en botellas plásticas no retornables; en el caso de bebidas importadas, el hecho generador se produce al momento de su desaduanización. Son sujetos pasivos de este impuesto los embotelladores o importadores de bebidas contenidas en botellas plásticas gravadas con el mismo.

El IRBPNR grava cada botella plástica con una tarifa de hasta dos centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica (US \$ 0,02), valor que se devuelve en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las botellas para ser reutilizadas. Cabe mencionar que este impuesto ha sido desacreditado por considerarlo desfavorable e incluso distorsivo económicamente para el Estado, toda vez que si nos apartamos del plano ambiental resulta que pese a tener una tarifa mínima (US \$ 0,02), lo recaudado por este concepto es susceptible de devolución al sujeto pasivo, ocasionando que el control y gestión para su cobro represente una carga pecuniaria mayor para la Administración Tributaria frente a lo que efectivamente se recaudaría por el impuesto.

De lo expuesto se colige que el objetivo principal de estos impuestos no es precisamente el recaudatorio –sin que tampoco aquel se pueda dejar de lado– ya que se orientan a estimular conductas ecológicas, sociales y económicamente responsables, relacionadas con la preservación del medio ambiente. Según Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot, “un tributo es ambiental si tiene capacidad para alterar las conductas de los agentes en un sentido favorable al medio ambiente”;²⁷ es así como estos impuestos asumen un carácter regulador y represivo con el cual el Estado ostenta un rol proteccionista de la naturaleza y del interés de sus soberanos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

Lo antes dicho en la práctica no ocurre en estricto sentido, toda vez que, si nos referimos al principio ambiental conocido como “el que contamina paga”, debemos entender que para que ello se configure los sujetos pasivos tendrían que presentar conductas contaminantes, lo cual no siempre ocurre por el mero hecho de haberse cumplido los presupuestos establecidos para el hecho generador del mismo. Por ejemplo, en el caso del IACV.

²⁷ Alberto Gago Rodríguez y Xavier Labandeira Villot, *La reforma fiscal verde: Teoría y práctica de los impuestos ambientales* (Madrid: Ediciones Mundi-prensa, 1999), 43.

Existe contradicción por cuanto las exenciones previstas se separan de su objetivo central; pues, si se supone que este tributo grava la contaminación no deberían estar exentos vehículos que visiblemente la ocasionan y en gran escala, como ocurre con los vehículos de transporte público de pasajeros (buses) que en nuestro país son los más agresivos ambientalmente hablando.

Concluimos diciendo que, si bien la naturaleza de los impuestos “verdes” es proteger al medio ambiente de la contaminación, en nuestro país su implementación ha carecido de objetividad, y ha generado confusión respecto de si su objetivo principal es realmente extrafiscal o más bien recaudatorio.

c) Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). - Este tributo fue creado como un “impuesto regulador,” por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador²⁸ y se encuentra regulado por el Reglamento para la Aplicación del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD),²⁹ los que tomaremos como referencia para el presente análisis. Este impuesto presenta como objetivo principal controlar la salida de divisas o fuga de capitales al exterior, pretendiendo con ello que las divisas se queden dentro del país y se reinviertan en el mismo, lo cual permitiría promover y potencializar la producción local y generar fuentes de empleo.

El hecho generador de este impuesto cuya tarifa es del 5%, está dado por la transferencia o traslado de divisas al exterior en efectivo o por medio del giro de cheques, transferencias, envíos, retiros o pagos de cualquier naturaleza realizados con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero; siendo los sujetos pasivos quienes transfieran o envíen dinero al exterior en efectivo o por medio del giro de cheques, transferencias, envíos, retiros o pagos de cualquier naturaleza realizados con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero.

En sí, la finalidad extrafiscal de este impuesto consiste en evitar la salida de capitales del país, a partir de lo cual se desprenden otros propósitos como: captar la inversión nacional y extranjera, procurar la reinversión de capital en el país; fortalecer al sector productivo local; generar fuentes de empleo. Es decir, existe más de una razón por la cual

²⁸ Ecuador, *Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador* (en adelante LRETE), Registro Oficial Tercer Suplemento 242, 29 de diciembre de 2007, Capítulo I.

²⁹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1058*, Registro Oficial 334, Segundo Suplemento, 14 de mayo de 2008.

este impuesto representa una figura de gran utilidad para alcanzar determinados propósitos por parte del Estado.

Es preciso indicar, sin embargo, que el objeto principal que en un inicio se buscaba con la implementación del ISD pasó a un segundo plano, pues este impuesto resultó ser un eficaz instrumento para la obtención de recursos financieros y de fácil regulación; es por ello que su tarifa progresivamente ha ido incrementándose hasta llegar a la que actualmente rige (5%), categorizándose como uno de los principales tributos en recaudación de nuestro régimen tributario nacional luego del Impuesto a la Renta e Impuesto al Valor Agregado (IVA), siendo así como este impuesto se ha convertido en un tributo permanente en nuestro sistema tributario.

En este sentido y sin temor a equivocarnos, podríamos afirmar que el objetivo extrafiscal de este tributo en la actualidad pasó a un papel secundario por la trascendencia recaudatoria que ha tenido para el fisco.

Haciendo una recopilación de los impuestos detallados en líneas anteriores, podemos concluir que el factor común que los caracteriza es que la tendencia de todos ellos está encaminada a la prosecución de objetivos de política pública del Estado (salud, ambiente, redistribución, consumo, etc.), es decir, fines que no son exclusivamente financieros.

Estos impuestos adicionalmente asumen diferentes roles dependiendo de su objetivo; así, por ejemplo, podemos observar que las enunciadas figuras impositivas presentan un factor común entre ellas, pues en todos los casos se ha evidenciado su utilización como mecanismos reguladores de conductas.

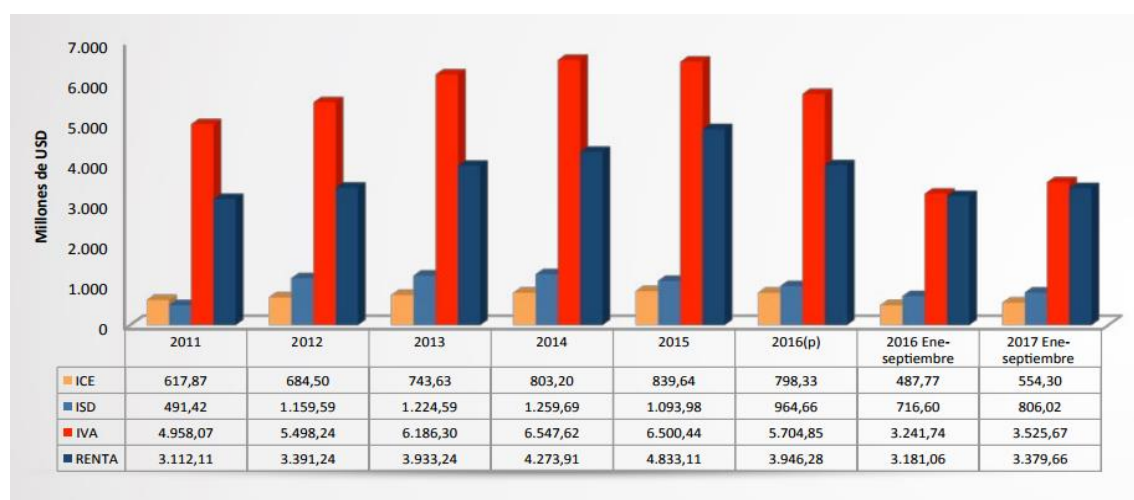
Ahora bien, un punto importante a tener presente radica en verificar si la implementación de estos tributos es o no efectiva para el fin propuesto por el legislador; si tratamos de medir la efectividad de estos tributos debemos tomar como base la recaudación que se ha obtenido de los mismos, ya que basándonos en una medición progresiva de los montos recaudados podremos valorar si los resultados obtenidos de la aplicación de estas figuras son positivos o negativos en relación a la meta extrafiscal propuesta. Entonces, si de la comparación que se efectúe dentro de un período de tiempo determinado o ejercicio fiscal, resultare que la recaudación es mayor en relación con el período o ejercicio anterior o que aumenta paulatinamente, esto significaría que el tributo no estaría cumpliendo su finalidad y por lo mismo no estaría siendo efectivo en cuanto a su objetivo principal.

Por ejemplo, en el caso del Impuesto a los Consumos Especiales aplicable al consumo de bebidas alcohólicas, el objetivo es desincentivar el consumo de alcohol en la población, encareciéndolo; es por ello que se aplica una tarifa determinada sobre el valor de las bebidas alcohólicas. Para efectos ejemplificativos supondremos que en un período fiscal comprendido entre enero a diciembre (un año), la recaudación por dicho concepto se ha incrementado en un 20% en relación con el primer año, bajo una misma tarifa aplicable. Esto reflejaría como resultado que ha existido un aumento en el consumo de bebidas alcohólicas, siendo prueba de ello la recaudación; con lo cual concluiríamos que el impuesto no ha sido efectivo como un instrumento para desincentivar dicha conducta de consumo y que contrario a ello, ha resultado ser más bien efectivo desde el punto de vista financiero.

En definitiva, se puede concluir que la condición que le da al tributo el carácter de extrafiscal es la finalidad que este persigue y que, en efecto, para los gobiernos resulta conveniente la aplicación de la política tributaria como un instrumento de su política fiscal. Sin embargo, no por ello deben implementarse tributos de forma desmedida, ni escudarse estos en fines extrafiscales cuando la realidad de su pretensión sea recaudar dinero para el fisco.

Los impuestos que hemos enunciado, en la actualidad se encuentran catalogados por el Servicio de Rentas Internas dentro de los principales impuestos del sistema tributario central en los últimos años, por ser los que más ingresos tributarios aportan al fisco:

Tabla 3
Principales impuestos del sistema tributario central



Fuente: Servicio de Rentas Internas.
Elaboración propia.

3. Régimen tributario heterodoxo

La doctrina clásica del derecho tributario reconoce a regímenes tributarios integrados por determinadas modalidades de imposición que han servido de base a diferentes Estados para alcanzar sus objetivos de política pública. Este modelo de sistema impositivo compuesto por tributos clásicos o tradicionales tiene su origen en el Modelo Tributario Europeo, y es conocido como sistema “ortodoxo”.

Al decir de Darío González³⁰ en concordancia con Carol Martinoli,³¹ los tributos ortodoxos forman parte de un sistema originado en Europa, el cual está conformado por tributos directos e indirectos conocidos comúnmente como tradicionales.

Ahora bien, entendemos por ortodoxo a algo que sigue fielmente los principios de una doctrina o que ejecuta determinadas prácticas tradicionales aceptadas como adecuadas y por lo tanto delimitadas. El denominado Modelo Europeo reproducido en países de la región, entre ellos Ecuador, representa como ya se dijo, un sistema tradicionalista o típico el cual se encuentra constituido por impuestos ortodoxos directos³² e impuestos ortodoxos indirectos;³³ respecto de los primeros (directos), se conocen como tales: el Impuesto sobre la Renta (IR) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP); en cuanto a los segundos (indirectos), se recogen en esta clasificación: el Impuesto al Consumo en General tipo valor agregado (IVA), el Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) y el Impuesto al Comercio Exterior (CE) que grava a las importaciones.³⁴

Dentro de un sistema tributario ortodoxo, es imprescindible la presencia de las referidas figuras impositivas, así como de una adecuada gestión por parte de la Administración Tributaria que permita obtener una recaudación suficiente para los fines del Estado. Eddy de la Guerra concibe a este tipo de imposición como “aquella que contempla un conjunto de tributos tradicionales cuya función es sostener las bases del

³⁰ Darío González, *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, 2009), 5-6.

³¹ Carol Martinoli, “Sistemas Tributarios de América Latina”, Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social” en María José Ramírez Cardozo, “Los Tributos Heterodoxos en la Comunidad Andina y sus Consecuencias Jurídicas”, (tesis magistral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013), 16.

³² Impuestos directos son aquellos que recaen sobre índices directos de capacidad económica, gravan la riqueza (renta, patrimonio, beneficios).

³³ Impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre un índice indirecto de capacidad económica, gravan el uso de la riqueza (consumo, transmisiones).

³⁴ Carol Martinoli, “Sistemas Tributarios de América Latina”, 123.

sistema en forma efectiva”³⁵ afirmando que la derogación de un gravamen de esta naturaleza podría causar un desequilibrio y seria afectación al sistema.

Concordando con la autora, podríamos agregar que incluso estos tributos se vuelven prioritarios dentro de este tipo de sistemas; por ejemplo, en el caso de nuestro país los impuestos que generan mayor recaudación para el fisco son el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado –IVA–, considerados como los principales dentro del sistema tributario ecuatoriano, toda vez que entre ambos representan cerca del 75% del monto total de la recaudación fiscal; por lo mismo, la exclusión de uno de ellos del régimen tributario nacional ocasionaría realmente un grave desequilibrio en la balanza económica.

La doctrina tributaria no ha referido mucho acerca de los sistemas tributarios heterodoxos; no obstante, basándonos en lo previamente expuesto podremos deducir que básicamente un sistema tributario heterodoxo es aquel que no es ortodoxo; en este sentido se entendería que en el grupo de los heterodoxos se incluirían además de los impuestos directos e indirectos –del sistema ortodoxo– otros impuestos que no son comunes o típicos del sistema, a partir de los cuales se pretende optimizar la gestión recaudadora.

Pese al gran alcance y acogida que ha tenido el Modelo Europeo ortodoxo a lo largo del tiempo, han predominado varios factores que han ocasionado que se vuelva insostenible mantener este sistema tributario conformado exclusivamente por impuestos ortodoxos, dando lugar así a la creación de nuevas figuras y mecanismos impositivos conocidos como “heterodoxos”, con los cuales las Administraciones Tributarias han buscado incrementar la recaudación y optimizar su gestión recaudadora.

Entre los principales factores que han influido en la insostenibilidad del modelo ortodoxo, mencionamos los siguientes, siguiendo la línea de pensamiento de Darío Gonzáles:

- Alto nivel de elusión y evasión;³⁶
- Limitada capacidad de control por parte de las Administraciones Tributarias;³⁷ y,

³⁵ Eddy De la Guerra Zúñiga, *El Régimen Tributario Ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 8.

³⁶ Esto se debe al incremento de la economía informal y el bajo nivel de conciencia fiscal, maniobras fraudulentas.

³⁷ En algunos casos por desconocimiento, o por otros factores como métodos de economía informal.

- Elevado gasto fiscal.³⁸

A estos factores agregaríamos: una cultura tributaria aún escasa y la limitada instrumentalidad de los tributos ortodoxos, que son admitidos en este modelo como instrumentos netamente recaudatorios, restringiendo al Estado la posibilidad de aprovecharlos de mejor manera; esto es, para la prosecución de fines de carácter social (extrafiscal), y no solo económico; pudiendo observarse que el nuevo modelo confiere un enfoque más amplio respecto del uso de las figuras impositivas.

Otro de los factores que podríamos decir ha influido para que el sistema ortodoxo se vuelva insostenible en la región, ha sido el bajo nivel de presión fiscal que mantenían los países latinoamericanos y que mantienen aún algunos, lo cual es un factor estratégico que permite valorar la carga fiscal de un país en relación con otros de la región. La presión fiscal se refiere a la totalidad de impuestos (directos e indirectos) que conforman el sistema tributario de un país en relación con la actividad económica anual del mismo (PIB), y sirve para valorar su carga fiscal o impositiva y compararla con la de otros países de la región.³⁹

La baja presión fiscal en los últimos años ha permitido que los países, incluido Ecuador, se aprovechen de ello para adoptar en sus sistemas tributarios figuras impositivas heterodoxas. En este sentido, existen algunos países que cuentan con un nivel bajo de presión fiscal, lo cual depende de la ventaja de poder contar con otras fuentes de financiamiento económico que les permitan financiarse sin aumentar la carga fiscal, esto ocurre, por ejemplo, cuando se obtienen ingresos de otras fuentes, tales como: venta del petróleo, producción agrícola, entre otros; o como en el caso de la República de Panamá, país en el cual su principal ingreso proviene del uso de su conocido canal, pasando los tributos como fuente de ingreso a un segundo plano. Es por ello que este país se encuentra catalogado por la Administración Tributaria dentro del grupo de los denominados “Paraísos fiscales o regímenes tributarios de baja o nula imposición”.⁴⁰

³⁸ Cuando existen demasiadas exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con significativa capacidad contributiva.

³⁹ Taifa, “La presión fiscal”, en *Seminari D'Economia Crítica TAIFA*, Informe 02, <http://informes.seminaritaifa.org/la-presion-fiscal/>.

⁴⁰ Son regímenes tributarios con imposición fiscal menor al 60% de la vigente en el Ecuador por el mismo concepto. En la normativa ecuatoriana existe una lista de países considerados como paraísos fiscales y consideraciones referentes a los mismos, (No. NAC-DGERCGC15-00000052, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 430, 03 de febrero de 2015, y sus reformas), <<http://www.sri.gob.ec/de/10238>>.

















En el caso ecuatoriano, actualmente los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos para el fisco; esto no ocurría hace unos pocos años atrás en que la venta de petróleo representaba la principal fuente de ingresos para el Presupuesto General del Estado (PGE) encontrándose la presión fiscal en los niveles más bajos de Sudamérica, debido a que los ingresos tributarios se encontraban en segundo lugar. Sin embargo, con la caída del precio del barril de petróleo la situación económica de nuestro país se fue complicando paulatinamente y en virtud de ello se ha producido un continuo crecimiento porcentual de la presión fiscal en relación con los años anteriores. Tras una década de bonanza petrolera y un contexto externo menos favorable el país requería implementar nuevos mecanismos de crecimiento económico, siendo para el gobierno lo más factible acudir al ámbito tributario a la luz del bajo nivel de presión fiscal que se mantenía entonces. Contrario a esto, para algunos países que cuentan con limitadas fuentes de ingresos es común que los tributos constituyan la principal fuente de financiamiento de su presupuesto.

De acuerdo con información obtenida del Servicio de Rentas Internas,⁴¹ se puede observar el crecimiento de la presión fiscal en países de América; en el caso del Ecuador pasó del 14.2% en el año 2004 al 22.0% en el año 2015, debiendo indicar que en el 2016 incluso se elevaría más la presión con las nuevas medidas adoptadas como consecuencia del desajuste económico sufrido tras el terremoto del 16 de abril de 2016.

Al efectuar una comparación de la presión fiscal de nuestro país en relación con los países de la región, se observa haberse producido un aumento considerable de aquella en los últimos años, conforme consta en el siguiente cuadro:

⁴¹ Información tomada de la página web institucional del Servicio de Rentas Internas, www.sri.gob.ec.

Tabla 4
Presión fiscal en países de América

	País/Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
	Argentina	25,3	25,4	25,6	26,6	28,1	28,9	29,3	29,8	31,1	32,2	32,3	32,7
	Brasil	30,2	31,5	31,6	32,0	32,0	30,8	30,8	31,8	30,8	30,9	30,4	31,0
	Chile	17,7	18,9	18,6	20,3	20,2	16,7	18,5	20,1	20,5	19,65	19,57	20,5
	Colombia	17,6	18,2	19,1	19,3	19,0	18,9	18,2	18,7	19,8	20,1	20,8	21,1
	Costa Rica	20,0	20,4	20,9	22,2	22,9	21,6	21,4	22,0	22,0	22,0	21,9	22,4
	Ecuador *	14,2	14,6	15,5	16,2	16,1	16,6	18,1	19,2	20,4	20,3	20,01	22,0
	El Salvador	14,7	15,4	16,4	16,8	17,0	16,4	17,1	17,8	18,2	19,0	18,6	18,8
	Guatemala	13,7	13,5	14,1	14,3	13,3	12,5	12,6	13,0	13,0	13,1	13,0	12,5
	Honduras	18,0	17,9	18,4	20,3	19,9	18,1	18,3	17,9	18,9	19,4	20,8	22,0
	México	11,5	11,2	10,9	11,3	10,5	11,8	12,0	11,4	10,9	12,4	13,1	15,7
	Nicaragua	16,8	17,6	18,7	19,1	19,1	19,3	20,3	21,2	21,4	21,4	21,7	22,6
	Panamá	14,7	14,6	16,1	15,7	15,8	16,3	16,7	16,5	16,8	17,1	15,8	15,3
	Paraguay	13,4	13,5	13,8	13,8	14,5	16,1	16,6	16,7	17,7	17,1	18,3	17,9
	Perú	17,6	18,4	19,7	20,6	21,1	19,2	19,9	20,7	21,4	21,2	21,2	19,4
	República Dominicana	12,9	14,6	14,9	15,9	15,0	13,1	12,8	12,9	13,5	14,0	14,1	13,6
	Uruguay	26,7	28,2	30,6	29,7	30,3	30,9	31,5	32,1	33,0	33,2	32,9	32,7

Fuente: CIAT, FMI, fuentes oficiales de cada país (América Latina); SRI, SENAE, BCE; BDE (Ecuador).

Nota: se excluye Bolivia y Venezuela; porque incluyen ingresos provenientes de actividades hidrocarburíferas y mineras.

subnacionales. Para todos los países, con excepción de Ecuador, la contribución a la seguridad social y la recaudación subnacional corresponde a los valores de 2014. Las cifras de presión del Gobierno Central se calculó con la recaudación provista por el CIAT (provisional). Las cifras del Producto Interno Bruto fueron obtenidas de las estadísticas del FMI y de los organismos oficiales.

Fuente: Servicio de Rentas Internas.
Elaboración propia

Debido a las diversas circunstancias económicas y sociales, nuestro país tampoco ha podido mantenerse con un sistema tributario tradicionalista u ortodoxo, y al igual que varios países de la región ha optado por inclinarse hacia un sistema tributario heterodoxo, con el cual de hecho se encuentra sosteniendo hasta la actualidad su balanza de pagos. Vale indicar además que estas figuras impositivas resultan altamente atractivas para las Administraciones Tributarias, por cuanto, contrarios al complejo control que conllevan los impuestos tradicionales (ortodoxos), estas son de fácil control y de fácil recaudación.

Según Vito Tanzi,⁴² la incompetencia o falta de voluntad de los países de la región para incrementar más los ingresos del Impuesto Sobre la Renta –ISLR– y su constante necesidad de obtener ingresos adicionales, ha contribuido a interesantes innovaciones

⁴² Vito Tanzi, “Taxation in Latin America in the Last Decade”, en Darío González, *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, 2009), 10.

tributarias mediante la aplicación de nuevos impuestos o nuevos mecanismos de tributación.

Romeo Carpio⁴³ y Darío González⁴⁴ concuerdan con la idea de Tanzi, en el sentido que este tipo de tributos son “innovaciones tributarias”, puesto que establecen nuevos mecanismos de tributación que no pertenecen a la doctrina clásica u ortodoxa. Por otra parte, afirman que los tributos heterodoxos se han creado a raíz de las dificultades que han presentado los países para recaudar mediante tributos exclusivamente ortodoxos. A esto podría sumarse que la necesidad de los gobiernos de obtener recursos económicos por medio de la aplicación de nuevas figuras impositivas ante las limitadas fuentes de ingreso, también ha tenido una influencia relevante.

Eddy de la Guerra,⁴⁵ se refiere a los impuestos heterodoxos como un conjunto de gravámenes periódicos o de temporada cuyo objeto es dar soporte al sistema cuando se presentan necesidades presupuestarias imprevistas en el Estado, o cuando la política pública requiere de un mecanismo tributario que cumpla con fines extrafiscales; indica que la presencia extemporánea de los impuestos heterodoxos, fuera del periodo de necesidad o habiéndose cumplido con la finalidad extrafiscal para la cual fueron creados puede transformar al sistema tributario racional en un sistema tributario distorsivo, carente de armonía, equilibrio, equidad, justicia tributaria, ética, practicidad, utilidad, así como de eficiencia, eficacia y simplicidad administrativa. Sin embargo, considero que la idea de que estos tributos deban ser exclusivamente periódicos o de temporada, no se aplicaría en estricto sentido, siendo un claro ejemplo de ello el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) o el impuesto aplicable a las transacciones financieras, que siendo impuestos heterodoxos tienen un carácter de permanentes.

En función de lo señalado previamente concluiremos diciendo que los tributos heterodoxos constituyen el conjunto de gravámenes e instrumentos tributarios atípicos, no ortodoxos, de fácil control y recaudación para las Administraciones Tributarias, que han sido creados como consecuencia de su ineficiencia recaudatoria, y que son a los cuales recurren generalmente los Estados con el objeto de obtener recursos; aumentar sus ingresos para equilibrar su economía; mejorar su gestión recaudadora e incluso como un instrumento para alcanzar los objetivos de política estatal o extrafiscal.

⁴³ Romeo Carpio Rivera, “Impuesto a la renta implícita”, en *Instituto de Estudios Fiscales, Cuadernos de Formación* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2009), 8: 114.

⁴⁴ González, *La política tributaria heterodoxa*, 4.

⁴⁵ De la Guerra Zúñiga, *El Régimen Tributario Ecuatoriano*, 8.

3.1. Clasificación de los impuestos y mecanismos heterodoxos

Dentro de los sistemas tributarios heterodoxos en América Latina existen determinados impuestos que han logrado destacarse como trascendentales en las administraciones tributarias. Para el presente estudio nos basaremos en la clasificación realizada por Darío González,⁴⁶ misma que guarda concordancia con la efectuada por Romeo Carpio,⁴⁷ siendo esta la siguiente:

- a) Impuestos a los activos empresariales (IA)
- b) Impuestos a las transacciones financieras (ITF)
- c) Impuestos presuntivos sobre la renta (IPSLR)
- d) Impuesto de Tasa Única (IETU)
- e) Derechos de exportación (DE)
- f) Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (RS) que en sí no es impuesto sino un mecanismo heterodoxo.

Para efectos de nuestro análisis, desarrollaremos cada una de estas figuras en el orden de su relevancia dentro de nuestro régimen tributario interno, así:

a) Impuestos presuntivos sobre la renta (IPSLR).- Este tipo de gravámenes son adoptados con la finalidad reemplazar al Impuesto sobre la Renta, ante la imposibilidad de efectuar una administración eficiente de este; en tal sentido, estas figuras heterodoxas facilitan el control por parte de las Administraciones Tributarias y el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes a quienes se les practica una sencilla liquidación.

Los contribuyentes sujetos a estos gravámenes no tributan en función de su renta real, sino que lo hacen de acuerdo con la presunción “iure et de iure”⁴⁸ que establece la legislación.

En la mayoría de los países estos impuestos son generalmente optativos, y están dirigidos principalmente a los medianos contribuyentes y pequeñas empresas,

⁴⁶ Darío González, “Modelo Tributario en los Países de América Latina: Procesos de Integración y Armonización Fiscal II”, (tesis magistral, CEDDET, IEF, 2009), 13-37.

⁴⁷ Carpio Rivera, *Impuesto a la renta implícita*, 23-117.

⁴⁸ La presunción iuris et de iure se establece por ley y que no admite prueba en contrario, es decir, no permite probar que el hecho o situación que se presume es falso, a diferencia de las presunciones iuris tantum que permiten probar que son erróneas. Las presunciones iuris et de iure en derecho son excepcionales. En algunos ordenamientos se les denomina presunciones de derecho.

dependiendo de su legislación; la norma general es que puedan acogerse a ellos los grandes contribuyentes. Sin embargo, se han dado casos de algunos países en los cuales estos regímenes son obligatorios, como por ejemplo en Paraguay donde en virtud del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias –IMAGRO- tributan obligatoriamente por el régimen de renta presunta los grandes y medianos inmuebles que de conformidad con la ley no son explotados racionalmente.

En algunas legislaciones se prevé un “impuesto mínimo” como presunción de que la base imponible de una empresa no puede ser inferior a un determinado porcentaje de sus ingresos brutos. La renta fiscal, es decir la diferencia entre la renta presunta y la renta real que surgiría de la aplicación del impuesto a la renta, no está gravada, lo cual constituye un beneficio para los contribuyentes que la poseen.

De acuerdo con Víctor Thuronyi,⁴⁹ la imposición presunta comprende el uso de medios indirectos para establecer la carga tributaria, lo que implica una sustancial diferencia de los métodos usuales basados en específicas cuentas del contribuyente. El término “presuntivo” es utilizado para indicar que hay una presunción legal de que la renta del contribuyente es al menos la cantidad que resultare de aplicar este método indirecto, pudiendo esta presunción ser refutable según la legislación por la que se regule. Continúa indicando que este concepto abarca una amplia variedad de medidas alternativas para determinar la base imponible, mismas que van desde métodos de reconstrucción de los ingresos sobre la base de la práctica administrativa, hasta verdaderos impuestos mínimos con bases imponibles establecidas en la Ley.

En nuestro país por ejemplo existe el Impuesto a la Renta Único para la Actividad Productiva de Banano,⁵⁰ por medio del cual los ingresos provenientes de la producción y cultivo de banano están sujetos al impuesto único a la renta del dos por ciento (2%), cuya base imponible es igual al total de las ventas brutas. El propósito del Estado, por medio de este impuesto es reforzar el control tributario, lo cual además obliga a los exportadores a respetar el precio final de los productos, ya que dicho precio en ningún caso puede ser inferior a los fijados por el Estado.

116. ⁴⁹ Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting* en Carpio Rivera, *Impuesto a la Renta Implícita*,

⁵⁰ Ecuador, *LORTI*, art. 27.

b) *Impuesto de Tasa Única (IETU)*. - Este tributo de acuerdo con lo señalado por José Luis Pedraza,⁵¹ es un impuesto directo de base amplia que se inspira en lo que a nivel internacional se conoce como “flat tax”⁵². Este impuesto grava con una tasa reducida y uniforme al flujo remanente de recursos que es utilizado para retribuir los factores de la producción, y actúa como un impuesto mínimo “minimum tax” complementario del Impuesto a la Renta.

Tiene sus orígenes en México, país en el cual su Poder Legislativo en el año 2007, aprobó la implementación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que entró en vigor a partir del uno de enero de 2008 como un impuesto mínimo complementario del Impuesto al Renta, con el objeto de gravar los ingresos de las personas físicas y jurídicas residentes en México, así como de los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el arrendamiento de bienes con independencia de que dichas actividades se realizaren o no en territorio nacional. La base del IETU corresponde a la diferencia entre los ingresos y los gastos deducibles del contribuyente por su actividad empresarial, incluidos entre ellos las inversiones, cuyo cálculo se lo realiza de acuerdo con el método de lo percibido (base de efectivo).⁵³

En el IETU la inversión es deducible como un gasto, lo cual no sucedía con el Impuesto al Activo, en el que las inversiones formaban parte de la base gravable del impuesto.

El objeto de esta medida consiste en eliminar el efecto negativo de diversos tratamientos preferenciales que actualmente limitan la recaudación del Impuesto a la Renta, por lo que el IETU genera recursos adicionales al ampliar la base e incluir en ella a contribuyentes que en la actualidad tienen tratamientos de privilegio, o bien, que utilizan la complejidad del Impuesto a la Renta para realizar maniobras tributariamente agresivas y eludir el impuesto.

⁵¹ José Luis Pedraza Cervantes, “México reforma fiscal: Instrumentación de dos nuevos impuestos: Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, en González, *La política tributaria heterodoxa*, 2003, 33.

⁵² Flat tax o impuesto plano, es un impuesto con una tasa marginal constante, aplicado normalmente a la renta personal o corporativa.

⁵³ González, *Modelo tributario en los países de América Latina*, 2: 32.

Continuando en la línea de Darío Gonzáles, tenemos dentro de los principales beneficios identificados respecto de este impuesto por parte de las autoridades tributarias mexicanas, los siguientes:

- Es un impuesto mínimo general, como tal se aplicará evitando al máximo las exenciones a ciertos sectores de contribuyentes.
- No afecta a los llamados contribuyentes “cautivos” que no tengan estímulos fiscales en exceso, pues al actuar como un impuesto mínimo no afecta a los contribuyentes que en el impuesto a la renta tengan una carga mayor a la que se determine en el IETU.
- El cálculo del impuesto es simple y consiste solo en aplicar la tasa única a la diferencia de ingresos de la empresa menos insumos e inversión.
- Favorece la inversión y la productividad. La deducibilidad de las inversiones refuerza los incentivos para elevar el acervo de capital de las empresas y con ello la productividad de la mano de obra.
- Favorece a la creación de empleos; a mayor inversión mayor generación de empleos.

c) Derechos de Exportación (DE). - Consiste en una imposición arancelaria que grava la exportación para consumo; es decir, aquella cuya mercadería se extrae del territorio aduanero por tiempo indeterminado. Este derecho de exportación puede ser específico o ad-valorem. Es específico cuando consiste en un importe fijo que se aplica sobre una unidad de medida física de la mercadería (peso, medida, volumen, etc.), multiplicada por su cantidad; y es ad valorem cuando consiste en un porcentaje que se aplica sobre el valor imponible de la mercadería.

El Impuesto de Tasa Única es un impuesto muy fácil de cobrar, debido a su técnica mediante la cual la Aduana recauda un porcentaje determinado del valor de exportación de determinada mercadería.

Estas son algunas de las causas que han influido para que los derechos de exportación se hayan implementado en algunos países:

- Cuestiones de índole fiscal (aumento de los ingresos tributarios).
- Restricciones a los beneficios extraordinarios de los exportadores después de una devaluación.

- Para controlar las exportaciones a efectos de que el sector manufacturero local obtenga sus insumos a un determinado precio.
- Por razones ambientales o ecológicas.
- Para evitar el reingreso de mercaderías a su país como contrabando, etc.

Sin embargo, al afectar este impuesto a las exportaciones, podría ser una medida negativa para el sector productivo, toda vez que al gravar las exportaciones encarecería el precio de los productos, lo cual consiguientemente se convertiría en un desincentivo para el sector exportador.

d) Impuestos a los activos empresariales (IA).- El Impuesto a los Activos Empresariales consiste en una tarifa fija determinada que se aplica sobre el monto total de activos brutos⁵⁴ o activos netos.⁵⁵ La adopción de este impuesto en los sistemas tributarios de los países latinoamericanos ha tenido como base la falta de experiencia y la débil capacidad de sus Administraciones Tributarias para fiscalizar de manera adecuada el Impuesto a la Renta de las empresas.

En cuanto a su base imponible, se ha evidenciado que de forma general está conformada por los activos brutos de la empresa, esto debido a que en los activos netos resulta difícil constatar la situación financiera de los contribuyentes, pudiendo ser este un estímulo para acudir a prácticas abusivas mediante simulaciones de deudas para disminuir la base imponible del gravamen; resultando por tanto más conveniente la aplicación de una base imponible sustentada en los activos brutos, y la aplicación de una tasa más baja de la que gravaría a los activos netos.⁵⁶

Este impuesto ha sido la causa de varios debates por parte de tratadistas y contribuyentes, quienes han expuesto que este gravamen afecta negativamente a las empresas en periodos de pérdidas impositivas, pues desalienta la capitalización y desincentiva la inversión en países importadores de capital. Según Vito Tanzi, la razón de ser de este impuesto radica en que estimula el uso productivo de los activos por parte de

⁵⁴ Activo bruto se refiere al valor original de un activo que suele coincidir con el precio de adquisición o coste de producción, sin haberse aplicado las amortizaciones ni provisiones por depreciación.

⁵⁵ Activo neto consiste en la diferencia entre los activos y las deudas que tiene una empresa. Es decir, al total de los activos que posee una empresa se le descuentan las deudas generadas por esos activos.

⁵⁶ González, *Modelo tributario en los países de América Latina*, 2: 52.

las empresas, pero reconoce que su aplicación es controversial para sus propietarios o gerentes; por ello se ha dicho que “queda por ver si se extiende o desaparece”.⁵⁷

Esta figura impositiva heterodoxa, bajo cualquiera de sus denominaciones, ha sido admitida por varios países de la región tales como Argentina, Colombia, Perú entre otros. En el caso del Ecuador existe el “Impuesto sobre los Activos”, cuya tarifa es del 1,5 por mil que se aplica sobre los activos totales, y a diferencia de otros impuestos administrados por el Gobierno Central, este es administrado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que se constituyen en los sujetos activos del mismo.

e) Impuestos a las transacciones financieras (ITF).- Antiguamente este impuesto era conocido bajo la denominación de “Impuesto al Débito Bancario”, sin embargo, con el paso del tiempo dicha denominación se fue adaptando a la verdadera esencia del impuesto y a la razón de su base imponible, recibiendo posteriormente la denominación de “Impuesto a las Transacciones Financieras” en la medida que dichas transacciones no consisten únicamente en operaciones de débito, sino que abarcan a diversas operaciones financieras, tales como: débitos bancarios, débitos y créditos efectuados en las entidades financieras, y otras operaciones, como a los sistemas de pagos organizados realizados por las empresas al margen de las entidades financieras.

Al igual que el Impuesto a los Activos empresariales éste ha tenido discontinuidad en su aplicación, por cuanto los países generalmente han acudido a él con el objeto de obtener recursos en forma expedita, simple y con el menor costo en época de crisis, utilizando a las entidades del sistema financiero como agentes de percepción del tributo.

Otra de las razones por las cuales las Administraciones Tributarias han acudido a este impuesto ha sido la necesidad de obtener información relacionada con las cuentas bancarias de los contribuyentes, a efectos de realizar cruces de información que permitan descubrir fraudes o prácticas tributarias abusivas en torno a los demás impuestos del sistema tributario, especialmente del Impuesto a la Renta y de los regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes. En este sentido, países como Ecuador, que tenían restringido el acceso a la información bancaria por aplicación del secreto fiscal, por medio de este impuesto lograron acceder a dicha información, lo cual, con el debido cruce, ha permitido a las administraciones detectar una serie de casos y mecanismos de evasión fiscal.

⁵⁷ Tanzi, *Taxation in Latin America in the Last Decade*, 27.

Varios tributaristas ortodoxos han criticado esta figura, afirmando que se trata de un impuesto plurifásico,⁵⁸ acumulativo y distorsivo, que afecta especialmente a los contribuyentes cuya actividad conlleva un alto flujo de movimientos financieros, así como a la rentabilidad de amplios sectores que no pueden trasladar total o parcialmente el impuesto.

Un factor negativo de este impuesto es que al gravar las transacciones financieras podría ser un desincentivo para el uso del sistema financiero por parte de los contribuyentes, quienes como una forma de evadirlo evitarían el uso de entidades financieras en la medida de lo posible. Para detener este perjuicio, algunas legislaciones como la Argentina establecieron exenciones o alícuotas diferenciales mínimas para los sectores con alto flujo de movimientos financieros y escasa rentabilidad.

En Ecuador, este impuesto se aplicó durante el ejercicio fiscal 1999 y 2000, y en el primer año reemplazó al Impuesto sobre la Renta –ISLR–. La recaudación anual fue semejante bajo la denominación de “Impuesto a la Circulación de Capitales –ICC–”, su implementación en nuestro sistema tributario se debió a la urgente necesidad de obtener ingresos en forma expedita ante la severa crisis económica por la que atravesaba el país; por ello su tasa fue alta y logró una de las máximas recaudaciones históricas entre los países de la región, obteniendo en aquel entonces el 3,50 % del Producto Interno Bruto (PIB).

f) Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (RS).- Estas modalidades de imposición simplificada no son propiamente impuestos, sino que surgen como mecanismos recaudatorios con los cuales las Administraciones Tributarias buscan contrarrestar la informalidad que ha tenido presencia marcada en los países de la región.

Los pequeños contribuyentes han sido considerados como un grupo problemático para las Administraciones Tributarias, debido a que su control individualizado representa un alto costo fiscal, frente a los ingresos mínimos que estas aportan, existiendo un escaso alcance económico para el fisco. Por esta razón, la implementación de estos regímenes por parte de las Administraciones ha buscado, más allá que alcanzar un objetivo recaudatorio, ejercer un control de los agentes económicos que realizan dichas prácticas informales, toda vez que estos mecanismos permiten en gran medida la simplificación de

⁵⁸ Los impuestos plurifásicos son aquellos impuestos que someten a tributación todas las fases por las que atraviesa un bien en su proceso de producción y comercialización hasta llegar al consumidor final, generalmente se da en las ventas.

procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y reducir el costo indirecto administrativo del cumplimiento de dichas obligaciones, por cuanto sus técnicas sencillas no requieren el cálculo particular o liquidación del impuesto; además abarata costos a las Administraciones y permite prevenir prácticas abusivas de elusión y evasión tributaria.

Según Vito Tanzi,⁵⁹ los pequeños contribuyentes ocasionan grandes problemas a las Administraciones Tributarias de todo el mundo, pero el impacto es mayor en los países en desarrollo donde los ingresos promedio son bajos.

En la mayoría de los países en los cuales se aplican regímenes simplificados, estos generalmente están dirigidos de forma exclusiva a las personas físicas, aunque algunos casos también los aplican para las personas jurídicas y su adhesión suele ser de carácter voluntario. Lo característico de estos mecanismos es que aplican una “cuota fija”, que consiste en una suma determinada de dinero que por lo general es una cuota mínima de acuerdo con lo que establezca la legislación de cada país, y se aplican según las diferentes categorías que se establezcan para tal efecto, estando los contribuyentes obligados a pagarlas por lo general en forma mensual. En mayor grado dichos regímenes reemplazan con estos mecanismos a impuestos como: Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, por los cuales se paga únicamente una cuota fija y no se efectúa la declaración que habitualmente correspondería realizar por cada impuesto como ocurre bajo el régimen general.

En el caso ecuatoriano existe actualmente el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), que comprende las declaraciones de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado para los contribuyentes que se encuentren en las condiciones previstas para tal efecto y opten por este voluntariamente.⁶⁰ Los contribuyentes que reúnan las condiciones para inscribirse en este régimen son ubicados en una de las siete categorías establecidas por la Administración, en función de sus ingresos brutos anuales y los límites máximos establecidos por cada actividad y categoría, debiendo pagar de forma mensual un valor generalmente mínimo. Quienes se encuentran en el régimen simplificado no están obligados a llevar contabilidad ni a presentar la declaración del Impuesto a la Renta ni del Impuesto al Valor Agregado IVA; tampoco pagan el anticipo del Impuesto a la Renta ni son sujetos de retención del IVA.

⁵⁹ Ibid., 76.

⁶⁰ Ecuador, *LORTI, Régimen Impositivo Simplificado*, art. 97.1-97.15.

Por otra parte, la legislación tributaria ecuatoriana presenta otro régimen simplificado, denominado Régimen Simplificado de la Economía Popular y Solidaria, el cual se encuentra dirigido exclusivamente a las organizaciones del segmento de la Economía Popular y Solidaria del país.⁶¹

4. Exacciones parafiscales

En lo que respecta a las exacciones o tributos parafiscales, han sido diversos los pronunciamientos que sobre estos han sido emitidos por parte de tratadistas, habiendo incluso quienes han llegado a cuestionar su categoría de tributos y aquellos que en cambio los reconocen como tales.

El tratadista Adolfo Carretero Pérez⁶² por ejemplo, afirma que los ingresos parafiscales pueden ser impuestos o tasas de características especiales; por su parte Sainz de Bujanda,⁶³ manifiesta que estos son impuestos de origen y destino distinto a los que el Estado recauda, con lo que concuerda Fernando Pérez Royo,⁶⁴ quien ha dicho que los recursos parafiscales son de naturaleza tributaria sin duda alguna.

Por su parte, para Lucien Mehl⁶⁵ los tributos parafiscales son tasas obligatorias establecidas a favor de organismos públicos o agrupaciones de interés general, cuya dirección corresponde a sus usuarios y los recursos obtenidos por estas no integran el presupuesto general sino que están dirigidos al financiamiento de los gastos de dichos organismos o agrupaciones.

Para Gabriel Ruan Santos⁶⁶ los tributos parafiscales en cambio son exacciones percibidas por determinados entes públicos que coadyuvan a su financiamiento autónomo, coincide con Carretero en el sentido que tales recursos no se incluyen dentro de los presupuestos estatales ya que su recaudación no corresponde necesariamente a sus

⁶¹ Ecuador, *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial Suplemento, No. 209, 28 de mayo de 2010, título innumerado a continuación del art. 238.

⁶² Adolfo Carretero Pérez, *Derecho financiero*, (Madrid: Santillana, 1968) 355, citado por José Vicente Troya Jaramillo, en *Derecho Internacional Tributario*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1990), 153.

⁶³ Fernando Sainz de Bujanda, *Hacienda y derecho*, (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962), 290 y 291, citado por Carlos M. Giuliani Fonrouge, en *Derecho financiero*, (Buenos Aires: Depalma, 1984), 944.

⁶⁴ Fernando Pérez Royo, *Derecho financiero y tributario*, (Madrid: Civitas, 1998), 119 y 120.

⁶⁵ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, (México: Porrúa, 1994.), 378.

⁶⁶ Gabriel Ruan Santos, *El impacto institucional de las exacciones parafiscales*, ponencia presentada en las VIII Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario, Caracas 08-11,11.06, en <http://www.avdt.org.ve/act_eventos/avdt_event-prox_cont03.html>.

organismos; por ello, que lo recaudado ingresa directamente a sus entes recaudadores y administradores de fondos.

Tratadistas como Freddy Priego Álvarez⁶⁷ concuerdan en que la razón del no reconocimiento del carácter tributario de las contribuciones o exacciones parafiscales se debe a que los ingresos estatales obtenidos por este concepto se apartan de los principios jurídicos aplicables a los tributos y al orden financiero.

En este sentido, siguiendo el pensamiento de Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano,⁶⁸ tenemos que las exacciones parafiscales se refieren a “detracciones coactivas de carácter económico, caracterizadas porque pese a tener materialmente los rasgos del tributo, ni se han creado por ley, ni se gestionan conforme a los procedimientos aplicables a la gestión de los tributos, ni su exacción está prevista en los Presupuestos Generales del Estado”. En cuanto a las finalidades de estas, señalan que son “tributos afectados a unas finalidades concretas y determinadas, caracterizados por la singularidad de su régimen jurídico tanto en su nacimiento como en su desarrollo y destino final”.

De acuerdo con lo expuesto, las exacciones parafiscales no estarían sujetas para su implementación y aplicación al cumplimiento del régimen jurídico general establecido para la creación de los tributos tradicionales, escapando al principio de legalidad, justamente por cuanto no existe para estas una regulación que en estricto derecho determine su alcance, lo cual incluso podrían desencadenar en arbitrariedades y abusos derivados de la forma en la que son estructuradas. Es así que autores como José Juan Ferreiro⁶⁹ han expresado que esta figura debe ser reducida al mínimo posible, si queremos reducir los perjudiciales efectos que, tanto desde la óptica de los principios constitucionales, como de la política económica conlleva la creación de un sistema parafiscal.

De acuerdo con lo señalado previamente, las exacciones parafiscales presentan un carácter impositivo propio y son exigidas por el Estado o sus órganos en función de su poder de imperio, lo cual las asemeja a los tributos. Sin embargo, hay que destacar que este tipo de figuras mantienen sus elementos característicos peculiares que se separan de la clásica definición de tributo, siendo estos: 1. Obligaciones exigidas por determinados

⁶⁷ Freddy Priego Álvarez, *La potestad tributaria normativa*, en Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, coord., *Manual de derecho tributario*, (México: Porrúa, 2005) 135.

⁶⁸ Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano Serrano, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, (Madrid: Editorial Tecnos, 1990), 151.

⁶⁹ José Juan Ferreiro, “Tasas y precios. Los precios públicos”, (Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario, N° 21, 2012), 234.

entes públicos; 2. Lo recaudado no ingresa ni forma parte del Presupuesto del Estado; 3. Están encargados de su recaudación organismos no necesariamente estatales; 4. Los ingresos recaudados no ingresan a las cuentas del Estado, sino que van directamente a los entes recaudadores y administradores de dichos fondos; 5. Su implementación se aparta de los principios jurídicos aplicables para los tributos.

En el caso ecuatoriano, poco o nada se ha dicho sobre las exacciones parafiscales; nuestra legislación no las reconoce expresamente ni contempla regulación alguna para este tipo de figuras. No obstante, esto no significa que las mismas no tengan presencia en nuestro país; un claro ejemplo de ello son las aportaciones o contribuciones a la seguridad social que se encuentran bajo la administración y control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), cuya recaudación tiene como propósito financiar los servicios propios de la seguridad social en beneficio de un grupo específico conformado por los propios aportantes.

Al no existir una regulación expresa en nuestro país para este tipo de figuras, no resulta apropiado que el Estado las implemente de forma desmedida y sin control, toda vez que el hacerlo podría resultar perjudicial para los sujetos pasivos, o lo que es peor, ocasionar una transgresión de la estructura jurídica del Estado legalmente reconocida.

Por esta razón es recomendable que en nuestro régimen jurídico se implemente una regulación expresa dentro de la legislación en la cual se enmarque a estas figuras, de manera que sea posible tener un control de ellas en la medida que su adopción no constituya un quebrantamiento de los principios constitucionales y tributarios generalmente reconocidos ni derive en arbitrariedades en contra de los sujetos pasivos.

En virtud de lo mencionado en líneas anteriores sobre las exacciones parafiscales, hacemos alusión al pensamiento del tratadista José Antonio Sánchez,⁷⁰ para quien estas figuras escapan al principio de legalidad con el cual permiten obtener ingresos extrapresupuestarios y se encuentran “afectados a fines específicos o con una gestión no encomendada a órganos de la administración”.

La *afectación al gasto*, a la cual nos referimos en reiteradas ocasiones consiste en que los ingresos tributarios están destinados a un fin específico, que tiene que ver con los fines estatales. En el caso de las exacciones parafiscales conforme hemos revisado, el producto de la recaudación cumple con este presupuesto, toda vez que se encuentra

⁷⁰ José Antonio Sánchez, *Configuración y régimen jurídico de las tasas en el Ordenamiento tributario español, Fiscalidad, parafiscalidad y extrafiscalidad*, Revista Española de Derecho Financiero N°153, (Pamplona: Civitas, 2012), 449. En <http://www.westlaw.es/>.

afectada a un fin específico e individualizado en función del cual el Estado sustenta la necesidad de optar por estos mecanismos.

Capítulo segundo

Análisis y aproximación histórico-normativa de la figura impositiva aplicable sobre las operaciones de crédito a lo largo del tiempo

Dentro de la política estatal ecuatoriana el ámbito de salud pública siempre ha tenido importancia relevante, y en este campo la lucha contra el cáncer ha sido desde siempre un aspecto muy sensible en la sociedad, convirtiéndose por lo mismo en un compromiso constante para el Estado, el cual se encuentra en la obligación de solidarizarse y contribuir económicamente al financiamiento del gasto que representa la atención de personas que padecen de esta catastrófica enfermedad.

Con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero⁷¹ en septiembre del año 2014, se estableció la Contribución del 0,5% a favor de la Lucha Contra el Cáncer, esta contribución grava a las operaciones de crédito (incluso con tarjetas de crédito) otorgadas por las instituciones financieras privadas sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, y los valores recaudados por este concepto son distribuidos por medio del Ministerio de Salud Pública (MSP) a los diferentes núcleos de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA).⁷²

Cabe indicar que la contribución a favor de la lucha contra el cáncer, que actualmente se presenta como tal, ha tenido varios ajustes y modificaciones a lo largo de la historia, por ello que se vuelve necesario conocer sus antecedentes para entender la razón de su origen. En este sentido, es preciso realizar una recopilación histórica enfocada en dos aspectos fundamentales a saber: las circunstancias que motivaron el origen de la asignación de recursos o financiamiento a SOLCA, y los orígenes de la imposición sobre las operaciones de crédito; lo cual nos permitirá conocer la fuente, el contexto histórico, el sustento legal y los diversos factores que han influido en la implementación de la figura impositiva sobre las operaciones de crédito que existe actualmente.

⁷¹ Ecuador, *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Registro Oficial 332, Suplemento, 12 de septiembre de 2014.

⁷² “... El financiamiento a favor de los diferentes núcleos de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer-SOLCA, será transferido por el Ministerio de Salud Pública de forma trimestral y anticipada...”.

1. Antecedente histórico de la asignación de recursos económicos a favor de la atención integral del cáncer

Con el objetivo de emprender la campaña nacional contra el cáncer en la República del Ecuador, se creó la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer –SOLCA–, fundada en 1951 como una Institución de derecho privado con finalidad de servicio público. Esta sociedad desde entonces ha venido cumpliendo en el país con programas de apoyo dirigidos a los enfermos que padecen de esta catastrófica enfermedad.⁷³

Bajo esta premisa, el 15 de octubre de 1953 mediante Decreto Legislativo⁷⁴ del gobierno de José María Velasco Ibarra, se encargó a SOLCA Ecuador la conducción de la campaña anticancerosa en todo el país, bajo la dirección y vigilancia del entonces Ministerio de Previsión Social. En el mismo acto legislativo se estableció por primera vez, una asignación en el Presupuesto Ordinario de la Nación de un millón de sucres (1.000.000) para que esta organización la invierta en el cumplimiento de la labor anticancerosa en beneficio de los enfermos que entonces padecían la referida enfermedad; señalando que dicha asignación sería entregada a SOLCA de conformidad con las disposiciones promulgadas en la entonces Ley de Hacienda.⁷⁵

Es así como por primera vez se estableció una asignación presupuestaria de los recursos del Estado a favor de esta causa, y el dinero era entregado directamente a la benemérita institución –SOLCA–. Es a partir de ello que se dio paso a la implementación de diversas figuras impositivas con las cuales se ha pretendido obtener recursos económicos para coadyuvar la lucha contra el cáncer en el país, mismas que las iremos enunciando cronológicamente en nuestro estudio.

1.1. Participación en el impuesto de un sucre sobre el saco de cemento

En 1957 bajo el Gobierno de Camilo Ponce Enríquez, debido al desfinanciamiento por el cual se encontraba atravesando la Liga Ecuatoriana Antituberculosa (LEA) – institución sin fines de lucro encargada del tratamiento de la tuberculosis – el 4 de noviembre del mismo año se emitió el Decreto Legislativo No. 368⁷⁶ por medio del cual se creó un impuesto que gravaba a cada saco de cemento de cuarenta y dos kilos y medio

⁷³ Información tomada de la página web institucional de SOLCA www.solca.med.ec.

⁷⁴ Ecuador, *Decreto Legislativo sin número*, Registro Oficial 362, 12 de noviembre de 1953.

⁷⁵ Ecuador, *Ley de Hacienda*, Registro Oficial 362, 12 de noviembre de 1953.

⁷⁶ Ecuador, *Decreto Legislativo sin número*, Registro Oficial 368, 31 de noviembre de 1957.

(42 ½ Kg.) producido en el país, el impuesto era cobrado directamente por la fábrica productora de cemento al momento de su venta al consumidor, por lo que esta actuaba como agente de retención y estaba obligada a depositar el producto de la recaudación en una cuenta constituida a favor de la Liga Ecuatoriana Antituberculosa (LEA).⁷⁷

A la par con esta institución benéfica se encontraba SOLCA, la cual también presentaba limitaciones financieras para el desempeño de su labor, debido a la creciente incidencia del cáncer en la sociedad y a su falta de atención oportuna que se encontraba diezmando un crecido número de vidas; por lo que se volvió indispensable vigorizar el financiamiento de la campaña anticancerosa oficialmente encargada a SOLCA, siendo necesario para ello que esta entidad pudiera disponer de ingresos permanentes sin que eso representare un incremento en la carga impositiva del contribuyente ecuatoriano.

Frente a dicha situación, que entrañaba un verdadero incidente de carácter económico y social emergente en el delicado ámbito de la salud pública, el 27 de enero de 1958 se emitió el Decreto Ley de Emergencia No. 08⁷⁸ en el cual se dispuso que el producto del impuesto al saco de cemento (42½ kg.) –que hasta entonces lo percibía LEA– sea distribuido entre las dos beneméritas instituciones, en la siguiente forma: el 60% se direccionó para los servicios de la Liga Ecuatoriana Antituberculosa (LEA) y, el 40% para los servicios de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA).

Cabe indicar que para que la redistribución de los ingresos percibidos por el referido impuesto fuera posible, las dos instituciones –SOLCA y LEA– previamente mantuvieron continuos acercamientos que les permitieron llegar a acordar que SOLCA pudiera convertirse en copartícipe de lo recaudado por el impuesto en mención.

El impuesto al saco de cemento se presentaba como un impuesto indirecto, es decir, como un tributo en el cual la carga impositiva podía ser trasladada a un tercero.⁷⁹ Ahora bien, pese a que la recaudación de dicho impuesto beneficiaba a las mencionadas instituciones, más allá de su objetivo social –solidario–, no podemos negar que el solo hecho de haberse implementado una tarifa impositiva sobre el saco de cemento obviamente conllevó un encarecimiento de este producto y consecuentemente una carga que por su naturaleza terminaría afectando a sus consumidores directos, que en este caso seguramente tendría relación con el sector de la construcción, encareciendo el acceso a

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Ecuador, *Decreto Ley de Emergencia 08*, Registro Oficial 423, 28 de enero de 1958.

⁷⁹ Ricciardi Mariano, *El rol del Estado y el dilema entre eficiencia y equidad*, en (30 de agosto de 2011), 7, <http://www.econlink.com.ar/files/eficiencia-equidad.pdf>.

viviendas y obras similares que utilizaren el cemento como materia prima. Actualmente podríamos afirmar que este tipo de medidas (o cargas impositivas) pueden constituir un desincentivo para el productor local, y particularmente si nos referimos a la producción de cemento concluiríamos diciendo que un tributo de esta naturaleza representa un costo para el consumidor, ya que debido a su alcance se obliga a gravar el saco de cemento producido en el país (Ecuador), que restaría la competitividad del producto local frente a los producidos en el extranjero que podrían ofertarse a costos menores.

1.2. Certificado de renta no redimible a su vencimiento

El 13 de agosto de 1963 la Junta Militar de Gobierno suprimió mediante Decreto Supremo No. 206⁸⁰ el monopolio que existía sobre la sal y derogó todos los impuestos que gravaban a este producto, como una medida con la que se pretendía beneficiar en mayor grado a los sectores de escasos recursos económicos del país. Si bien esta medida resultaba favorable para determinados segmentos de la sociedad, para SOLCA representó un perjuicio, debido a que en ese entonces dicha entidad era partícipe de uno de los impuestos a la sal que fueron derogados.

Como consecuencia de ello, en 1964 por medio de Decreto Ejecutivo No. 1275⁸¹ los valores que provenían de la participación en el impuesto al saco de cemento y de la participación en el producto de remates de mercadería decomisada por contrabando que correspondían a SOLCA, pasaron a ser recaudados directamente por el gobierno nacional, insinuando como fundamento para ello que la dispersión de los ingresos públicos por el sistema de participación tributaria provocaba disminución de las recaudaciones del fisco y de sus partícipes, y que retardaba el desarrollo y eficacia administrativa del Gobierno. Con la expedición de este Decreto, los valores que percibía SOLCA pasaron a constituir ingresos del Fondo de Operación del Tesoro y a dicha entidad le fueron reconocidos todos los valores que a la fecha se encontraban siendo adeudados por concepto de estas participaciones.

En este sentido, con el objeto de compensar los ingresos que le fueron disminuidos a SOLCA como consecuencia de las regulaciones mencionadas en líneas precedentes, el gobierno nacional en el mismo Decreto Ejecutivo No. 1275⁸² de 1964 resolvió autorizar

⁸⁰ Ecuador, *Decreto Supremo 206*, Registro Oficial 28, 13 de agosto de 1963.

⁸¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1275*, Registro Oficial 273, 19 de junio de 1964.

⁸² *Ibíd.*

la emisión del denominado “Certificado de Renta no redimible a su vencimiento” a favor de SOLCA, por una suma de treinta y dos (32) millones de sucres, certificado que sería extinguido después de 50 años contados desde la fecha de su emisión.

De acuerdo con esta disposición el certificado debía producir una renta del 10% (diez por ciento) anual, y su cuantía podría variar según las necesidades de SOLCA en función del servicio público, para cuyo caso se facultó al Ministro de Finanzas extender un nuevo Certificado por la cuantía que correspondiera previo los respectivos ajustes presupuestarios anuales. En el mismo Decreto se ordenó la creación de una asignación en el Presupuesto General del Estado, y se encargó al Banco Central del Ecuador la acreditación de los valores en la cuenta del tesorero de SOLCA.

Las disposiciones emitidas en el enunciado Decreto respecto del funcionamiento del Certificado de Renta no son del todo precisas; no obstante, se entiende que con su emisión el Estado estaría asumiendo el compromiso de proveer de recursos económicos a SOLCA con rentas provenientes de su presupuesto, ante lo cual se puede presumir que para aquel entonces el país contaba con una situación financiera estable, que no dependía de la implementación de figuras impositivas para lograr este objetivo.

Adicional a lo expuesto, como una forma de proporcionar recursos suficientes que coadyuven de mejor manera la prestación del servicio público encomendada a SOLCA, mediante Decreto Supremo No. 2247 de 6 de octubre de 1964⁸³ se reformó el artículo 18 de la Ley Arancelaria, con el cual se dispuso que SOLCA tuviera la coparticipación del 70% en los derechos arancelarios, lo que reforzó en cierta forma la labor social que desempeñaba esta entidad.

1.3. Impuesto del ¼ (un cuarto) del 1% (uno por ciento) anual sobre operaciones de préstamos y descuentos

El 30 de abril de 1969 en el gobierno de José María Velasco Ibarra, se expidió la Ley No. 69-10⁸⁴ mediante la cual se reformó el Decreto Supremo 1275 de 1964 (referido en líneas anteriores), debiendo SOLCA volver a recibir directamente la coparticipación del 40% del impuesto de un sucre por cada saco de cemento⁸⁵ y continuar percibiendo el

⁸³ Ecuador, *Decreto Supremo 2247*, Registro Oficial 355, 19 de octubre de 1964.

⁸⁴ Ecuador, *Ley No. 69-10*, Registro Oficial, 174, 8 de mayo de 1969.

⁸⁵ Establecido mediante *Decreto Legislativo*, Registro Oficial 368, 31 de noviembre de 1957, reformado por *Decreto Ley de Emergencia No. 08*, Registro Oficial 423, 28 de enero de 1958.

producto de su coparticipación en los derechos arancelarios establecida mediante Decreto Supremo No. 2247 de 6 de octubre de 1964.

Con esta Ley se suprimió el “Certificado de Renta no Redimible” de junio de 1964, disponiendo que se cancelen a SOLCA los saldos que hubieren estado pendientes a la fecha.

Con el objeto de atender los servicios y gastos que demandaba el sostenimiento de los centros asistenciales de SOLCA, con la misma Ley se creó el impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% anual sobre toda operación de préstamos y descuentos efectuados por los bancos comerciales, hipotecarios y de ahorros, o cualquier sección de bancos o de sus sucursales que hasta entonces funcionaban en la República, inclusive las del Banco Central del Ecuador, los cuales debieron actuar como agentes de retención de dicho impuesto.

Para los créditos hipotecarios sin emisión de cédulas y de más de un año se estableció que este impuesto se aplique por una sola vez. Es así como por primera vez se instauró una figura impositiva sobre las operaciones de crédito como un instrumento estatal para proveer recursos en favor de la lucha contra el cáncer.

Respecto de los valores recaudados por concepto de este tributo, se dispuso que sean depositados semanalmente por los agentes de retención en una cuenta especial que para el efecto se abrió en el Banco Central del Ecuador a la orden del Tesorero de SOLCA.⁸⁶

Con relación a lo antes expuesto, a fin de aclarar las dudas que se presentaban con relación a la aplicación del referido impuesto, el 19 de diciembre de 1969 se emitió la Ley Interpretativa No. 215⁸⁷ con la cual la Comisión Legislativa Permanente (CLP), dispuso que las operaciones de préstamos y descuentos que efectuare el Banco Nacional de Fomento con sus clientes, con el Banco Central del Ecuador y con otras instituciones se encontraban exentas del pago del impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% anual. Por otra parte, se aclaró que en los créditos de plazos inferiores a un año el pago del impuesto sería proporcional y en los créditos de plazos superiores el pago sería efectuado por una sola vez.

Es evidente que la adopción de un tributo de esta naturaleza por mínima que sea su tarifa, representa un encarecimiento de las operaciones de préstamos y descuentos, y por lo mismo una carga que de manera directa sería soportada por quienes accediesen a dichas operaciones; además, se entiende que al eliminarse el “Certificado de Renta”, el Estado dejaría de financiar directamente con recursos de su presupuesto a SOLCA, pese

⁸⁶ Ecuador, *Ley No. 69-10*, Registro Oficial 164, 8 de mayo de 1969.

⁸⁷ Ecuador, *Ley No. 215*, Registro Oficial 339, 31 de diciembre de 1969.

a que este Certificado como se sabe fue concedido para un plazo de cincuenta años, de los cuales únicamente estuvo vigente cinco.

La pregunta que surge es ¿Por qué el Gobierno Nacional en ese entonces optó por implementar un impuesto encarecedor de las operaciones de préstamos y descuentos como medida para proveer de recursos a SOLCA, cuando para tal objetivo ya existía previamente un Certificado de Renta por un plazo de cincuenta años, el cual terminó por ser dado de baja? Indudablemente la necesidad de una reforma que implique la adopción de un impuesto con dichas características responde a un decrecimiento en el presupuesto y por lo mismo a la necesidad del Estado de buscar nuevas fuentes para generar mayores ingresos con los cuales este pudiera soportar su gasto sin dejar de lado su obligación de velar por los sectores vulnerables de la sociedad. Esta es la razón que más se ajusta al hecho de que el Estado se incline a adoptar este tipo de tributos dentro de su régimen tributario.

Mauricio Plazas Vega⁸⁸ define al impuesto proporcional como aquel cuya tarifa es la misma, cualquiera que sea la cuantía del hecho imponible; estos impuestos se regulan en función de una fórmula relativa según la cual “a mayor capacidad contributiva, mayor impuesto”; es decir, en este tipo de impuestos la tarifa es permanente pero el monto del impuesto aumenta a medida que se eleva la base gravable.⁸⁹ Aplicado al caso concreto, mientras mayor es el monto de la operación mayor será el valor a pagar.

El impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% se presenta como un impuesto netamente recaudatorio que si bien tiene una intención social, finalmente lo que persigue es obtener recursos para un fin específico, siendo este que se continúe financiando a SOLCA.

Es necesario tener presente que este impuesto tenía por hecho generador las operaciones de “préstamos y descuentos”; no obstante, no especificaba a qué refería cada uno de estos presupuestos; tampoco emitió una definición al respecto, por lo que, de manera general se asimiló a estas operaciones con las operaciones de crédito en materia financiera, cuyo análisis lo realizaremos más adelante.

1.4. Sustitución de todos los impuestos, timbres y tasas que gravaban las operaciones de crédito, por un impuesto único del 1 %

⁸⁸ Plazas Vega Mauricio, *El impuesto sobre el valor agregado* (Bogotá: Editorial Temis, 1998), 7.

⁸⁹ *Ibíd.*, 10

El 24 de marzo de 1974 en el gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, ante la necesidad de disminuir los costos financieros que se encontraban afectando a la producción nacional se emitió el Decreto Supremo No. 317,⁹⁰ con el cual se sustituyeron todos los impuestos, timbres y tasas⁹¹ que gravaban a las operaciones de crédito en moneda nacional efectuadas en el país, por un impuesto único del 1%; en el Decreto se dispuso que las operaciones de crédito que a la fecha se encontraban exoneradas total o parcialmente de impuestos, tasas y demás gravámenes, también estén libres del impuesto establecido en el inciso anterior.

Se prohibió a las instituciones financieras realizar cobros por cualquier concepto, de valores adicionales a las tasas de interés y comisiones fijadas por la entonces Junta Monetaria; además se ordenó compensar totalmente a los participantes de los impuestos, timbres y tasas que se sustituían con el impuesto único del 1%, con el rendimiento del impuesto a los créditos externos establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 316 emitido en la misma fecha y Registro Oficial⁹², mismo que lo revisaremos más adelante en nuestro estudio.

Sin embargo, dicha compensación económica para SOLCA nunca llegó a efectuarse en su totalidad ya que únicamente se le reconoció a esta entidad mediante Acuerdo Ministerial No. 305 de 30 de junio de 1974, una asignación anual de quince millones de sucres que desde entonces percibió sin variación alguna.⁹³ Para esto, SOLCA meses atrás, amparada en los ingresos con los que contaba a la fecha, emprendió la construcción de un nuevo Hospital Oncológico en Guayaquil que pretendía ser el primero en el país, y que se vio gravemente afectado a consecuencia de la disminución de los ingresos que eran asignados a esta institución, conduciéndola una vez más a una situación económica decadente.

Se entendería que con este impuesto único quedaría derogado el impuesto del ¼ del 1% sobre préstamos y descuentos, toda vez que este también gravaba las operaciones de crédito. Conforme se mencionó, surge confusión toda vez que se ha verificado discrepancia en el uso de la terminología en los textos normativos, en la medida que estos

⁹⁰ Ecuador, *Decreto Supremo 317*, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1974.

⁹¹ El impuesto de timbre es un tributo documental, ya que recae sobre los documentos públicos o privados en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones [...] En general los hechos que generan el impuesto implican el desplazamiento de la riqueza, circulación de valores, actuaciones o trámites, adicionalmente grava la salida al exterior de las personas naturales y extranjeras residentes en el país.

⁹² Ecuador, *Decreto Supremo 317*, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1964.

⁹³ *Ibíd.*

señalan textualmente que el impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% grava a operaciones de préstamos y descuentos, mientras que el impuesto del 1% grava a las operaciones de crédito; sumándole a ello cierto grado de imprecisión y falta de claridad de las normas que se expedían en la época, como en el caso del Decreto No. 317 por el cual se ha incurrido en la necesidad de realizar una interpretación de su contenido en función de la lógica y hermenéutica jurídica.

De acuerdo a definiciones tomadas de la Enciclopedia Jurídica,⁹⁴ en materia financiera existen un sin número de operaciones o transacciones, a partir de las cuales la doctrina ha elaborado múltiples clasificaciones de las conocidas operaciones financieras. En este sentido, tenemos como la más común aquella que las divide en dos grandes grupos: a) Un primer grupo constituido por las *operaciones fundamentales, principales o típicas*, que corresponde en el fondo, a la realización de un negocio de crédito, y b) Un segundo grupo constituido por *operaciones bancarias atípicas, neutras o complementarias* en las que el crédito no interviene en absoluto.

Las operaciones típicas (de crédito) por su parte, se suelen clasificar en: a) activas, y b) pasivas, según sea que con ellas los bancos coloquen o capten recursos. Las operaciones activas son aquellas mediante las cuales los bancos conceden a sus clientes sumas dinerarias o disponibilidad para obtenerlas. Son operaciones por las cuales los bancos conceden crédito, porque entregan las sumas convenidas o las ponen a disposición de sus clientes, obteniendo el derecho a su restitución no simultánea, sino en la forma, plazo y condiciones pactadas.

Dentro del grupo de *operaciones bancarias activas* tenemos, por ejemplo: 1) préstamo; 2) descuento; 3) apertura de crédito; 4) crédito documentado; 5) arrendamiento financiero (leasing); 6) factoring.⁹⁵

Por lo tanto, las operaciones de préstamo y descuento son operaciones de crédito, ya que se encuentran dentro de este grupo, en el cual adicionalmente se recopilan una serie de operaciones financieras diferentes, siendo entonces la denominación genérica “operaciones de crédito; y la denominación específica “préstamos”, “descuentos”, “crédito”, entre otras. En este sentido concluimos manifestando que con el impuesto único del 1% sobre operaciones de crédito referido de forma precedente, habría quedado

⁹⁴ Enciclopedia jurídica virtual (2014), <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/operaciones-bancarias/operaciones-bancarias.htm>.

⁹⁵ Ibíd.

derogado del impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% sobre operaciones de préstamos y descuentos, pues estas últimas operaciones financieras estarían comprendidas dentro de universo de las operaciones de crédito.

De esta forma se estableció una única tarifa del 1% para gravar a las operaciones de crédito que incluiría las operaciones de préstamos y descuentos, entendiendo que estaría sujeta a las mismas regulaciones que mantenía el impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% revisado en líneas anteriores.

1.5. Reparición del impuesto de $\frac{1}{4}$ del 1 % anual sobre operaciones de préstamos y descuentos

En 1980 en el gobierno de Jaime Roldós Aguilera, SOLCA presentaba una vez más un grave déficit presupuestario ante la disminución de sus ingresos por causa de la sustitución de los impuestos, timbres y tasas que gravaban las operaciones de crédito por un impuesto único, por tal razón no podía continuar con sus planes para el equipamiento y puesta en marcha del Hospital Oncológico de Guayaquil, cuya estructura se encontraba prácticamente terminada. El 14 de noviembre del mismo año, la denominada Cámara Nacional de Representantes expidió el Decreto No. 52⁹⁶ por medio del cual se estableció —nuevamente— a favor de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador el impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% anual sobre toda operación de préstamos y descuentos efectuadas por las compañías financieras, bancos comerciales, hipotecarios y de ahorros o cualquier sección de bancos o de sus sucursales que funcionaban en la República, inclusive las del Banco Central del Ecuador. Para los créditos hipotecarios sin emisión de cédulas y de más de un año plazo, se disponía que el pago de este impuesto se efectúe por una sola vez, señalando que los bancos, secciones de bancos o sucursales operen como agentes de retención, debiendo depositar los valores recaudados por dicho concepto en una cuenta en el Banco Central a la orden de SOLCA.

Con la reaparición de este impuesto se dispuso a mantener las condiciones contenidas en la Ley Interpretativa No. 215 de 1969; esto es, conservar la exención para las operaciones de préstamos y descuentos efectuadas por el Banco Nacional de Fomento con sus clientes y exonerar a las operaciones de préstamos y descuentos que efectúen las

⁹⁶ Ecuador, *Decreto 52*, Registro Oficial 326, 28 de noviembre de 1980.

Asociaciones, Mutualistas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.⁹⁷

En consecuencia, con el Decreto No. 52 se retomó el impuesto que ya existía y que fue sustituido con el impuesto único del 1% sobre operaciones de crédito, cuyo objetivo era financiar a SOLCA.

Hay que tener presente que el impuesto del 1% a las operaciones de crédito a esta fecha aún se encontraba vigente, por lo cual se ocasiona confusión respecto del alcance del uno y del otro gravamen, pues si entendemos a las operaciones de préstamos y descuentos como un desagregado de las operaciones de crédito, se concluiría que ambos gravámenes tienen como punto de partida el mismo hecho generador y base imponible; podría haberse analizado de ser el caso una posible doble imposición, entendiéndose por tal al “fenómeno donde un mismo hecho imponible, renta o gasto va a ser gravado en más de una ocasión”.⁹⁸

De lo expuesto y tratando de ser más objetivos podríamos decir que en efecto, existe distinción entre uno y otro gravamen, toda vez que el uno ($\frac{1}{4}$ del 1%) aplica sobre operaciones de préstamo y descuento y el otro (1%) específicamente sobre operaciones de crédito. Para fundamentar esta última consideración tendríamos que realizar una conceptualización por separado de dichas operaciones financieras, como transacciones completamente diferentes entre sí, de tal manera que no pueda alegarse la existencia de doble imposición. No obstante, esto resultaría forzado toda vez que si observamos detalladamente, en el mismo texto normativo al referirse a uno y otro impuesto no hacen distinción de la terminología utilizada, ya que incluso en el Decreto que establece el impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1%, la misma norma señala “los **créditos hipotecarios** sin emisión de cédulas y por más de un año, pagarán el un cuarto por ciento por una sola vez”, cuando al tenor de lo literal se entendía que este gravamen aplicaba solamente a operaciones de préstamos y descuentos, pues el impuesto único del 1% sería el que gravaba las operaciones netamente de crédito. Al tratarse de operaciones diferentes, la terminología debió utilizarse de acuerdo con cada caso específico y no como si fueran sinónimos.

La inadecuada estructuración normativa, el incorrecto uso de la terminología, así como la falta de especificación acerca del alcance de dichos gravámenes dan lugar a

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Álvaro R. Mejía Salazar, *Diccionario de Derecho Tributario* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 113.

confusión al momento de interpretar dichas normas, o conllevan a una interpretación abstracta por no decir errónea.

En cuanto al impuesto 1% sobre las operaciones de crédito, cabe indicar que en 1983 en el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea, se expidió el Decreto Legislativo No. 139,⁹⁹ con el cual se estableció que dicho impuesto sea cobrado en forma semestral (en lugar de anual) y que grave a todas las operaciones de crédito realizadas por los bancos privados, financieras y demás instituciones privadas que efectúen este tipo de operaciones, inclusive las de intermediación financiera, exceptuando únicamente las operaciones de crédito del sistema de mutualismo y cooperativismo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco de Desarrollo del Ecuador, Corporación Financiera Nacional, el Banco Nacional de Fomento, las operaciones del Mecanismo de Fondos Financieros y todos los créditos que obtengan las entidades del sector público; aclarando que los partícipes del impuesto del uno por ciento (1%) mencionado, seguirían recibiendo las mismas rentas que entonces percibían.

En octubre del mismo año, ante la deficiente situación económica por la que se encontraban atravesando las universidades y escuelas politécnicas oficiales y particulares del país, se incorporó una reforma a la Ley 139 por medio de Decreto Legislativo No. 145, en cuya virtud, los créditos con plazos mayores a un año aplicarían el impuesto del 2% por una sola vez sobre el plazo total del crédito.

La modificación de la modalidad de recaudación de este impuesto se debió a la necesidad del Estado de contar con mayores recursos económicos para su gasto, ya que los nuevos recursos que se recaudaron por la aplicación de esta reforma fueron destinados a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional con el objeto de financiar el aumento de las remuneraciones en el Magisterio Nacional y para compensar los egresos del Presupuesto General del Estado.

Con las reformas enunciadas se puede observar que existió un paulatino incremento en la carga impositiva sobre las operaciones de crédito, lo cual si bien tenía un objetivo de índole social, pudo encontrarse al mismo tiempo contrastado con la capacidad contributiva de los usuarios de estas operaciones financieras, sin dejar de lado que ante la continua manipulación de la normativa que regulaba estos tributos existía

⁹⁹ Ecuador, *Decreto Legislativo 139*, Registro Oficial 535, 14 de julio 1983.

inseguridad sobre su aplicación, lo cual de hecho pudo haber trastocado el principio de seguridad jurídica.

La legislación ecuatoriana no define al principio de capacidad contributiva, no obstante, la doctrina si lo hace, por ejemplo, Miguel Valdés Villareal¹⁰⁰ señala que el principio de capacidad contributiva se basa en el hecho, situación, causa, que da origen al impuesto; siendo esta capacidad la posibilidad de aportar o entregar parte de la economía que representa para los fines públicos.

Con base en este principio existe el deber solidario de contribuir al gasto público; sin embargo, no todos estamos obligados a sacrificarnos de igual manera. Rodolfo Spisso¹⁰¹ sostiene que la capacidad contributiva está dada por la potencia económica o riqueza de un sujeto que supera el mínimo vital, pues no podría existir capacidad de concurrir a los gastos públicos cuando solo se tiene lo necesario para las exigencias individuales. Pero atendiendo a este criterio ¿De qué forma se mediría la capacidad de una persona en función del monto del crédito adquirido? ¿Y si se tratase de alguien que justamente accede a un crédito debido a su falta de capacidad económica?

Si el soporte tributario para la implementación de este gravamen es el hecho de que previo a otorgar un crédito la entidad financiera analizará la capacidad de pago de quien lo solicita, para en función de ello conferirle o no determinado monto, podríamos pensar que la lógica de la Administración Tributaria en este caso sería: si tiene capacidad de pago (según la entidad financiera) tiene capacidad contributiva; esto podría tener sentido, sin embargo, este criterio en el fondo se aparta de dicho principio por su falta de objetividad.

Lógicamente si alguien accede a un crédito cualquiera sea su clase, es porque en su momento no cuenta con la liquidez suficiente, de la cual se ve desprovisto; el acceder a un crédito no solo representa adquirir una deuda por un determinado monto, ya que adicionalmente a este valor la entidad financiera recarga su correspondiente porcentaje de interés; por lo cual esta carga impositiva será mayor mientras mayor sea el crédito, lo que termina siendo un sacrificio para quien por alguna necesidad recurrió a dicho financiamiento.

¹⁰⁰ Valdés Villarreal Miguel, “La justicia en las contribuciones”, en *Principios Tributarios Constitucionales*, Eusebio González García (México: Universidad de Salamanca-Instituto Cultural Domecq, 1992), 28.

¹⁰¹ Spisso Rodolfo, *Derecho Constitucional Tributario* (Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1991), 242.

El principio de seguridad jurídica doctrinariamente es conocido como uno de los principios fundamentales de todo ordenamiento constitucional democrático, ante la necesidad de que los ciudadanos sepan en todo momento a qué atenerse en sus relaciones con el Estado y con los demás particulares. “El principio de seguridad jurídica, en consecuencia, debe entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes”.¹⁰² Nuestra Carta Constitucional consagra a la seguridad jurídica como un derecho, en el siguiente sentido: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹⁰³

Conforme pudimos observar en el desarrollo de este estudio, en lo que respecta al impuesto sobre las operaciones de créditos, y a las operaciones de préstamos y descuentos, existieron una serie de reformas normativas: de implementación, sustitución o de derogación, sobre un mismo hecho generador y en períodos reducidos. Esto esconde un posible estado de inseguridad jurídica para los contribuyentes, quienes en su momento pudieron verse afectados por el cambio continuo de reglas en el régimen jurídico tributario, y constituir además un desincentivo para la inversión y el uso del sistema financiero.

1.6. Reformas introducidas por la Ley de Control Tributario y Financiero

En 1988 bajo el gobierno de Rodrigo Borja se emitió la Ley de Control Tributario y Financiero¹⁰⁴ con la cual se expidieron reformas para varios cuerpos legales, entre ellos el Decreto No. 52 de noviembre de 1980, respecto del cual se dispuso lo siguiente:

Decreto No. 52. - Reforma al artículo 1: Establecer a favor de SOLCA el impuesto del 0,25 del 1% anual sobre toda operación de préstamos y descuentos que efectúen las compañías financieras, los bancos comerciales, hipotecarios y de ahorros, o cualquier sección de bancos o de sus sucursales que funcionaren en la República,

¹⁰² Colombia, publicado por Diario La Nación, 10 de octubre de 2014, <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-principio-de-seguridad-juridica/PCAYHE4USVG3BB3TP4TKBXLJBU/story/>.

¹⁰³ Ecuador, *Constitución de la República*, 2008, art. 80.

¹⁰⁴ Ecuador, *Ley de Control Tributario y Financiero*, Decreto Legislativo 006, Registro Oficial 97, 29 de diciembre de 1988.

inclusive las del Banco Central. Es decir, se sustituyó el $\frac{1}{4}$ del 1% por el 0,25 del 1%, que en sí vendría a ser básicamente una modificación de forma.¹⁰⁵

Se extendió el ámbito de aplicación de este impuesto a las operaciones de crédito efectuadas por las compañías de intermediación financiera, de tarjetas de crédito utilizadas para crédito diferido, de financiamiento y compra de cartera; así mismo a los descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto otorgados por bancos, compañías financieras y las demás compañías antes citadas. Para los casos de créditos hipotecarios con una duración de más de un año, se dispuso el pago del 0,25% por una sola vez, y que los bancos y demás instituciones financieras actúen como agentes de retención de este impuesto. Con ello se entiende que este impuesto no solo gravaría a operaciones de préstamos y descuentos sino también de manera general a las operaciones de crédito.

Finalmente, se estableció que el rendimiento del impuesto sea repartido entre las dependencias de SOLCA en Quito, Guayaquil y Cuenca, y que el valor de la recaudación sea depositado semanalmente por los agentes de retención en cuentas especiales del Banco Central del Ecuador en las referidas ciudades.

Decreto No. 52. – Derogatoria del artículo 2: Deroga el artículo 2 y demás disposiciones sobre la materia, de manera que toda operación de crédito, directa o indirecta que realizaren todas las instituciones bancarias y financieras, públicas y privadas, y el sistema de mutualismo y cooperativismo, quedasen sujetas al impuesto unificado a operaciones de crédito en moneda nacional, sin excepción alguna. Cabe indicar que en el artículo derogado se hacía referencia a las exenciones del impuesto del $\frac{1}{4}$ del 1% sobre operaciones de préstamos y descuentos; no obstante, con esta reforma se dispone que se aplique a toda operación de crédito el “impuesto unificado a operaciones de crédito”, que como tal se entendería referirse al impuesto del 1%, que no tiene que ver con este Decreto sino con el Decreto 139, pudiendo observarse una evidente confusión de un impuesto con otro.

Decreto No. 139 – Derogatoria: Se derogaron todas las exoneraciones del impuesto unificado a las operaciones de crédito en moneda nacional¹⁰⁶ previsto en el Decreto Legislativo No. 139 y las que constaban en otras leyes, de manera que toda operación de crédito directa o indirecta, otorgadas por las instituciones bancarias y financieras, públicas y privadas, y el sistema de mutualismo y cooperativismo, quedaron

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Ecuador, *Decreto Legislativo 139*, Registro Oficial 535, 14 de julio de 1983.

sujetas al “impuesto unificado a operaciones de crédito en moneda nacional” sin excepción alguna; es decir, se refiere al mismo texto introducido en la reforma del artículo 2 del Decreto No. 52 que antecede. De ahí la confusión, pues continuaban vigentes dos impuestos relacionados directamente con operaciones financieras (créditos, préstamos y descuentos), a los cuales se referían los textos normativos como si se tratase de uno solo o de sinónimos cuando no lo eran.

1.7. Eliminación del impuesto al saco de cemento

En 1989 continuando en la administración de Rodrigo Borja, se emitió el Decreto Legislativo No. 56¹⁰⁷ con el cual se expidió la Ley de Régimen Tributario Interno, en cuya Disposición Derogatoria establecida en el numeral 18 del artículo 126 se estableció derogar expresamente las disposiciones legales relativas a la producción de cemento de 42 ½ Kg. de cuya recaudación se beneficiaba SOLCA.

1.8. Incremento de la tarifa del impuesto sobre las operaciones de préstamos y descuentos

El 10 de enero de 1990 bajo el gobierno de Rodrigo Borja, se expidió la Ley No. 63 reformativa de la Ley de Control Tributario y Financiero,¹⁰⁸ en cuyo artículo 6 introdujo una reforma al artículo 79 de dicha Ley que se refería al artículo 1 del Decreto No. 52¹⁰⁹ (previamente mencionado), el cual establecía a favor de SOLCA el impuesto del 0,25 del 1% anual sobre toda operación de préstamos y descuentos, disponiendo que se instaure a favor de esta institución *el impuesto del cero cincuenta 0,50 del 1% (uno por ciento) anual* sobre toda operación de préstamos y descuentos efectuados por las compañías financieras, bancos comerciales hipotecarios y de ahorros o cualquier sección de bancos o de sus sucursales que funcionasen en la República inclusive las del Banco Central. Es decir, con esta disposición se incrementó la tarifa del impuesto que antes era del 0,25 del 1%, al 0,50 del 1% anual, a fin de proveer de mayores recursos a SOLCA, incrementando la carga impositiva para dichas operaciones financieras.

¹⁰⁷ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Decreto Legislativo No. 56, Registro Oficial 341, 22 de diciembre de 1989.

¹⁰⁸ Ecuador, *Ley 63*, Registro Oficial 366, 30 de enero de 1990.

¹⁰⁹ El artículo 1 del Decreto. 52 de 1980 fue previamente reformado por el artículo 79 de la Ley de Control Tributario y Financiero de 1988.

Este impuesto se extendió también a operaciones de descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto otorgados por bancos, compañías financieras y las compañías contempladas antes de esta reforma, extendiéndose adicionalmente a las operaciones de crédito vencido, bajo las mismas condiciones que regían desde antes de esta reforma.

Finalmente, se estableció una nueva distribución del rendimiento de dicho impuesto entre las dependencias de SOLCA en Quito, Guayaquil, Cuenca incluyendo a Loja. El valor de la recaudación debía ser depositado de forma semanal por los agentes de retención en cuentas especiales que se abrieron para tal efecto en el Banco Central del Ecuador en las referidas ciudades.

Posterior a esta reforma se realizaron las siguientes:

Interpretación: El 03 de diciembre de 1990 se expidió la Ley Interpretativa del artículo 6 de la Ley No. 63¹¹⁰ estableciendo que la liquidación del impuesto del 0,50% sobre operaciones de préstamos y descuentos a favor de SOLCA comprendía e incluía de manera general tanto las operaciones de crédito en moneda nacional y extranjera.

Incremento de la tarifa.- El 28 de julio de 1992 en el gobierno de Fabián Alarcón Rivera, mediante Ley No. 168¹¹¹ se incrementó en un 10% el impuesto a las operaciones de crédito en moneda nacional establecido a favor de SOLCA, cuyo incremento estuvo destinado en su totalidad a beneficiar a SOLCA de Manabí, quedando vigente la tarifa del 0,60%.

Reforma: El 11 de mayo de 1999 en el gobierno de Jamil Mahuad mediante Ley No. 99-27¹¹² se reformó la Ley 168 referida en el párrafo anterior, que tenía como objetivo armonizar en un solo cuerpo normativo las reformas que se introdujeron por separado en la Ley 168, incluyendo en la misma la disposición de que el impuesto a favor de SOLCA se aplique sobre toda operación de crédito en moneda nacional y así como en moneda extranjera.

1.9. Incremento del impuesto del 0,6 % al 1 % sobre las transacciones de crédito en moneda extranjera

¹¹⁰ Ecuador, *Ley Interpretativa del Artículo 6 de la Ley. 63*, Registro Oficial 336, 30 de enero de 1990.

¹¹¹ Ecuador, *Ley 168*, Registro Oficial 996, 10 de agosto de 1992.

¹¹² Ecuador, *Ley 99-27*, Registro Oficial 198, 26 de mayo de 1999.

El 29 de febrero de 2000 en el gobierno de Gustavo Noboa se expidió la Ley para la Transformación Económica del Ecuador,¹¹³ en cuyo artículo 101 se dispuso que el impuesto del 0,60% anualizado creado para las transacciones de crédito en moneda extranjera, sea incrementado al uno por ciento (1%), de cuya recaudación se direcciona el 0,50% para los beneficiarios de SOLCA, comprendiendo para tal efecto a sus diferentes núcleos de conformidad con la legislación vigente; y que el 0,50% restante sea destinado a favor de los partícipes que se encontraban incluidos en el Decreto Supremo No. 317 de 25 de marzo de 1974 publicado en el Registro Oficial No. 522 de 28 de febrero del mismo mes y año y sus reformas, bajo las mismas características, forma de recaudación y porcentajes de participación determinados en las leyes pertinentes.

Pese a que se incrementó la tarifa impositiva de este tributo, esto no representó para SOLCA un beneficio pues, por lo contrario, para esta institución se produjo una disminución del 0,10% del ingreso que recibía por este concepto.

En la Disposición Transitoria Décima Octava de esta misma Ley se estableció que el impuesto del 0,50% a favor de SOLCA sea distribuido de conformidad con las leyes que originalmente crearon dichas rentas, de la siguiente manera: SOLCA Guayaquil 41,67%; SOLCA Quito 27,50%; SOLCA Cuenca 10,00%; SOLCA Loja 4,17%; SOLCA Manabí 16,66%.¹¹⁴

Es preciso aclarar que la tarifa se incrementó solamente respecto de las operaciones crediticias en moneda extranjera, por cuanto para las operaciones en moneda nacional se entiende que continuaba vigente la tarifa del 0,60%. Por otra parte, cabe mencionar que al referirse al impuesto del 0,60% la norma ya no limitaba su aplicación solamente a operaciones de préstamos y descuentos, toda vez que conforme se observó su aplicación se refería a las operaciones de crédito.

1.10. Eliminación de los impuestos a las operaciones financieras

En el año 2008 bajo el gobierno de Rafael Correa, se expidió la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera,¹¹⁵ con la cual se derogaron todos los impuestos que hasta el momento gravaban a las operaciones financieras. En la Disposición General Primera

¹¹³ Ecuador, *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*, Registro Oficial 34, Suplemento, 13 de marzo de 2000.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ecuador, *Ley 2000-4*, Registro Oficial 498, Tercer Suplemento, 31 diciembre de 2008.

de esta Ley se dispuso derogar el artículo 101 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador,¹¹⁶ que establecía el impuesto a las transacciones de crédito en moneda extranjera y el Decreto Supremo 317,¹¹⁷ con el cual se sustituyeron todos los impuestos de timbres que gravaban a las operaciones de crédito en moneda nacional realizadas en el país, por un impuesto único del 1%, ambos referidos previamente.

Por su parte, en las Disposiciones Segunda y Tercera se dispuso respectivamente:

SEGUNDA: El financiamiento previsto en las disposiciones legales que se derogan con esta ley, sea reemplazado con recursos del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 366 de la Constitución de la República, por un valor equivalente al menos al asignado en el año 2008, cuyas transferencias se realizarán trimestralmente por anticipado, en forma automática y sin necesidad de justificación previa de ninguna clase. Las asignaciones se ajustarán anualmente conforme al deflector del Producto Interno Bruto.

TERCERA: A partir de la vigencia de la presente Ley, todo tipo de operaciones activas que concedan las instituciones del sistema financiero sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, estarán exentas del pago de todo tipo de tributos.

El artículo 366 de la Constitución de la República del año 2008¹¹⁸ señala lo siguiente:

El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.

Finalmente, en la Disposición Transitoria Décima del mismo cuerpo legal, se estableció que las entidades que por efecto de esta Ley dejaren de percibir los recursos

¹¹⁶ Ecuador, *Ley para la Transformación Económica del Ecuador*, Registro Oficial 34, Suplemento, 13 de marzo del 2000.

¹¹⁷ Ecuador, *Decreto Supremo 317*, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1974.

¹¹⁸ “Art. 366.- El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado”.

provenientes del impuesto del 1% a las operaciones de crédito durante el año 2009 (entre ellas SOLCA), recibirían dichos recursos con cargo a la partida de “Gastos e Inversión” del Presupuesto General del Estado.¹¹⁹

De esta forma, con la referida Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera se eliminaron todos los impuestos que gravaban las operaciones financieras (crédito, préstamo, descuento, entre otras), con las cuales se obtenían recursos que beneficiaban a SOLCA. El financiamiento de esta entidad fue reemplazado por recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, de tal forma que la carga económica recayó directamente sobre este último bajo la premisa de que el Estado estaba en la obligación de proveer de recursos en beneficio de la atención del cáncer, aliviando así a la población de la carga impositiva. Este cambio se produjo justo en la época de bonanza petrolera de nuestro país, lo cual le permitió al Estado asumir en su momento este gasto.

La asignación presupuestaria que se estableció con dicha ley a favor de SOLCA estuvo vigente y aplicable hasta el año 2014, año en el cual se expidió el Código Orgánico Monetario y Financiero con el que se reestableció la imposición sobre las operaciones de crédito con el objeto de financiar la atención integral del cáncer, bajo un tratamiento similar al que ya se mantuvo hasta el año 2008; siendo este el tema central de nuestro estudio y por lo mismo lo analizaremos más adelante, luego de concluir con la revisión histórica de los impuestos a las operaciones de crédito.

Con esto culminamos la primera parte de nuestra recopilación histórico-normativa, de lo cual se desprende que existió una constante necesidad económica por parte de SOLCA y del Estado ecuatoriano para sustentar los continuos gastos que se presentaban, por lo cual el gobierno de turno recurrió a la implementación de ciertas figuras impositivas como medios para obtener recursos económicos.

Se evidenció en más de una ocasión la falta de armonía y experticia por parte del legislador en los textos normativos, los cuales muchas veces resultaban abstractos y generaron dudas respecto de su alcance.

Finalmente, existieron reformas que se encontraban afectando constantemente a las operaciones financieras —operaciones de crédito— mismas que terminaron encareciéndose de sobremanera, encareciendo la producción, ocasionando una

¹¹⁹ *Ibíd.*

vulneración del principio de capacidad contributiva e inobservando el principio de seguridad jurídica.

Tal parece que la decisión más acertada ante el complejo enredo que ocasionó la implementación de las referidas figuras impositivas fue la eliminación de estas, para dar lugar a la implementación de una asignación presupuestaria directa a favor de SOLCA con recursos del Presupuesto del Estado.

2. Antecedente histórico normativo de la imposición sobre las operaciones de crédito

En lo que concierne al impuesto que grava a las operaciones de crédito, es igualmente necesario realizar una recopilación histórico-normativa que nos permita identificar cuáles fueron sus orígenes y cómo estos se han ido modificando paulatinamente hasta llegar a la contribución del 0,5% que actualmente nos rige. A continuación, un breve resumen:

2.1. Instauración del impuesto a los créditos externos

Conforme revisamos en el desarrollo de nuestro estudio, en marzo del año de 1974 bajo el gobierno del General Guillermo Domínguez Lara, con el fin de regular los flujos de capital en moneda extranjera se expidió el Decreto Ejecutivo No. 316,¹²⁰ mediante el cual se implementaron impuestos sobre los créditos externos bajo las siguientes tarifas aplicables por una sola vez: el 2% para créditos con un plazo de hasta 12 meses; el 3% para créditos con un plazo de más de 12 meses hasta 18 meses; el 4% para créditos con un plazo de más de 18 meses hasta 24 meses; el 5% para créditos con un plazo de más de 24 meses hasta 30 meses, y el 6% para créditos con un plazo mayor de 30 meses.

Dentro de las principales regulaciones a este impuesto se dispuso que debía ser recaudado por el Banco Central del Ecuador, y sus valores depositados en una cuenta especial a la orden del Ministerio de Finanzas.

Se encontraban exentos únicamente los siguientes créditos externos: los concedidos por gobiernos extranjeros y organismos internacionales de financiamiento; los otorgados a favor de entidades públicas y semipúblicas; los destinados al financiamiento de inversiones en los sectores agropecuario y pesquero; y, los destinados al financiamiento de equipos, maquinarias y demás bienes de capital con plazos mayores a tres años.

¹²⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 316*, Registro Oficial 522, 29 de marzo de 1974.

Para efectos del pago de impuestos, las personas naturales y jurídicas podían deducirse los costos de los créditos externos solamente en cuanto estos hubieren obtenido la autorización y registro del Banco Central del Ecuador.

Normas complementarias: Ante la falta de precisión sobre determinados aspectos concernientes al impuesto a los créditos externos y con el objeto de lograr la aplicación más eficiente de este tributo, en julio del mismo año se expidió el Decreto Ejecutivo No. 745,¹²¹ con el cual se dictaron normas complementarias para el Decreto No. 316 mencionado en líneas precedentes, estableciendo principalmente:

Que dicho impuesto sustituya a todos los gravámenes existentes, inclusive al Impuesto a la Renta sobre intereses remesados al exterior. Esta disposición no fue aplicable para los créditos vigentes a la fecha y que hubieren sido otorgados antes de la expedición del Decreto Supremo No. 316, para cuyo caso no aplicaba el mencionado Impuesto a los Créditos pero sí los otros tributos, especialmente el de renta por intereses remesados al exterior. Para los casos de ampliación de créditos originales, debía sumarse el nuevo plazo al plazo inicial, y el impuesto se aplicaría solo sobre la diferencia. Se dispuso además que la novación por créditos externos sería considerada como una nueva obligación sujeta a este tributo.

Conforme podemos apreciar, las regulaciones y tarifas que se establecieron para los créditos obtenidos en el exterior desde un inicio representaron una carga considerablemente alta, pues sus tarifas aumentaban conforme aumentaba el plazo del crédito, constituyéndose en un factor regresivo si lo vemos desde la perspectiva de la capacidad económica del usuario de dichas operaciones; toda vez que desde esta lógica, la generalidad de sujetos que acceden a un crédito lo hacen por la falta de recursos económicos o de liquidez, y por la necesidad económica que pudieran presentar en un determinado momento.

La implementación de figuras impositivas en un régimen tributario debe estar apegada al fiel cumplimiento de los principios constitucionales y de la materia, entre estos el de capacidad contributiva, el cual no puede ser desatendido ni tampoco forzado para obtener recursos a favor del Estado causando perjuicios al contribuyente.

2.2. Reestructuración del impuesto a los créditos externos

¹²¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 745*, Registro Oficial 130, 08 de agosto de 1974.

En julio de 1976 debido a la necesidad de adaptar la legislación sobre el ingreso de capital proveniente de créditos externos; a las condiciones que entonces regían en los mercados internacionales; a los objetivos de la política económica interna del país; y, a la necesidad del Estado de estimular el ingreso de capitales a mediano y largo plazo, se expidió el Decreto Supremo No. 506,¹²² con el cual se emitieron nuevas reformas con las que se establecieron rebajas de a las tarifas de los créditos externos y se reestructuraron las regulaciones del Impuesto a los Créditos Externos, en el siguiente sentido:

Se establecieron por una sola vez impuestos para los créditos externos contratados a partir de la emisión de este Decreto, cuyo pago debía efectuarse al momento de obtener el registro en el Banco Central del Ecuador: el 0,2% sobre la parte del crédito cuyo vencimiento sea de hasta 6 meses; el 1,5% sobre la parte del crédito cuyo vencimiento sea de más de 6 meses y no exceda de 12 meses; el 1% sobre la parte del crédito cuyo vencimiento sea de más de 18 meses y no sobrepase de 18 meses; el 0,5% sobre la parte del crédito cuyo vencimiento sea de más de 18 meses y no sobrepase de 24 meses; la parte de crédito cuyo vencimiento sea mayor a 24 meses quedaba exento del impuesto a los créditos externos. Las nuevas tarifas que se fijaron fueron más flexibles para los usuarios de las operaciones de crédito.

Se dispuso que este impuesto sea cubierto en sucres (moneda entonces empleada), tomando como base la tasa de cambio vigente a la fecha de obtención del registro. El Banco Central del Ecuador era el encargado de su recaudación y los fondos eran depositados en la cuenta corriente única del Tesoro Nacional a la orden del Ministerio de Finanzas. Las demás condiciones que regulaban a este tributo se mantuvieron en este Decreto, con el cual se derogaron los Decretos No. 316 y 745 referidos previamente.

El Decreto No. 506 fue derogado por la Ley No. 32 de mayo de 1993, con la cual se expidió la Ley de Mercado de Valores.¹²³

2.3. Impuesto único del 1 % sobre las operaciones de crédito en moneda nacional

Con la emisión de este impuesto se sustituyeron a todos los impuestos, timbres y tasas que gravaban a las operaciones de crédito en moneda nacional, mismo que ya lo

¹²² Ecuador, *Decreto Supremo 506*, Registro Oficial 130, 15 de junio de 1976.

¹²³ Ecuador, *Ley 32*, Registro Oficial 199, 07 de mayo de 1993.

revisamos de forma detallada en el desarrollo de nuestro estudio,¹²⁴ por lo que solo haremos alusión de este como un referente.

2.4. Impuesto del 1 % a la venta de divisas extranjeras

En octubre de 1983 mediante Decreto Legislativo No. 145¹²⁵ se expidió el impuesto del 1% a la venta de divisas extranjeras de mercado libre, disponiendo que este sea recaudado al momento de realizar las respectivas ventas. Para tal efecto se determinó que el Banco Central del Ecuador, las casas de cambio y las instituciones legalmente autorizadas para venta de divisas, se constituyan en agentes de retención de este tributo, cuyo producto debía ser depositado en la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

Se estableció que el rendimiento de los impuestos que gravan a las operaciones de crédito en moneda nacional derivadas de la conversión a sucres de la deuda externa privada ingrese en su totalidad en dicha cuenta corriente única.

La administración de este tributo fue encargada al Ministerio de Finanzas, y se dispuso que su fondo sea destinado a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas, así como a financiar el incremento de las partidas de desarrollo de dichas entidades que se encontraban con un déficit económico.¹²⁶

Mediante Decreto Legislativo No. 20¹²⁷ de abril de 1986 se reformó el Decreto Legislativo No. 145, estableciendo el impuesto del 1% a la venta de divisas extranjeras “exclusivamente en el mercado libre de intervención del Banco Central del Ecuador”, constituyendo a este banco en agente de retención del impuesto, lo cual dejó de lado a las casas de cambio y otras instituciones señaladas en la norma anterior.

Finalmente, mediante Ley 2001- 41 de mayo de 2001, se derogó el impuesto del uno por ciento (1%) a la venta de divisas extranjeras.¹²⁸

2.5. Liberación de todo tributo a las operaciones financieras

Con la expedición de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, se extinguieron los impuestos que gravaban las operaciones de crédito en moneda nacional y extranjera. En la Disposición General Tercera de esta Ley se disponía que, a partir de

¹²⁴ Ecuador, *Decreto Supremo. 317*, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1964.

¹²⁵ Ecuador, *Decreto Legislativo 145*, Registro Oficial 605, 24 de octubre de 1983

¹²⁶ Ecuador, *Decreto Legislativo 145*, Registro Oficial 605, 24 de octubre de 1983.

¹²⁷ Ecuador, *Decreto Legislativo 20*, Registro Oficial 425, 28 de abril de 1986.

¹²⁸ Ecuador, *Ley 2001-41*, Registro Oficial 325, Suplemento, 14 de mayo de 2001.

su vigencia, toda operación activa que concedan las instituciones del sistema financiero sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros queden exentas del pago de todo tipo de tributos. Lo cual como ya conocemos se mantuvo hasta el año 2014, año en el se reinstauró el impuesto a las operaciones de crédito con el Código Orgánico Monetario y Financiero, mismo que lo analizaremos a continuación.

3. Código Orgánico Monetario y Financiero. Contribución sobre las operaciones de crédito a favor de la lucha contra el cáncer (SOLCA)

Concluiremos este capítulo, refiriéndonos a la figura impositiva que finalmente se muestra como el resultado de una larga evolución histórica, social y de transformación normativa, en la que se recopilan los aspectos analizados previamente, relativos al origen de la asignación presupuestaria a favor de la atención integral del cáncer y la creación de un tributo aplicable sobre las operaciones de crédito. Esta nueva figura rige a partir de la emisión del Código Orgánico Monetario y Financiero¹²⁹ de 12 de septiembre de 2014, con el cual se introdujeron los siguientes cambios a la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera:

Se derogó la Disposición General Segunda que establecía el financiamiento a favor de SOLCA con recursos del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 de la Constitución de la República, que en su parte pertinente señala expresamente: “[...] El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas[...]”.¹³⁰ Con lo cual el Estado sorpresivamente cambió su convicción y se liberó de la carga que le representaba esta asignación.

Consecuentemente, se derogó la Disposición Transitoria Décima de la mencionada Ley, en la cual se establecía la partida presupuestaria que había sido creada para efecto

¹²⁹ Ecuador, *Ley sin número*, Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014.

¹³⁰ El artículo completo establece: “Art. 366.- El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado”.

de dicha asignación.¹³¹

Con la Disposición Transitoria Décima Cuarta de este Código, se estableció nuevamente, después de transcurridos ocho años, una figura impositiva con características similares a las que presentaba el denominado “*impuesto del 0,6% sobre las operaciones de crédito*” pero bajo diferente denominación, pues ya no se presenta como un impuesto sino como una contribución. Los valores recaudados por este concepto están destinados al financiamiento de la atención integral del cáncer por medio de SOLCA.

De acuerdo a esta contribución, las personas que reciban operaciones de crédito incluyendo el crédito diferido con tarjeta de crédito, de financiamiento, de compra de cartera, de descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto con las entidades del sector financiero privado controladas por la Superintendencia de Bancos, pagarán una contribución del 0,5% del monto de la operación; excluye a las operaciones con organizaciones de la economía popular y solidaria, como mutualistas, cooperativas, cajas de ahorro y similares. Como vemos, este tributo afecta exclusivamente a operaciones otorgadas por instituciones financieras privadas sujetas al control de la Superintendencia de Bancos; es decir, no rige sobre operaciones otorgadas por cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro, cajas comunales, mutualistas, etc., ya que estas se encuentran reguladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

Con esta medida se evidencia una notable desigualdad de condiciones que da lugar a una posición desfavorable por parte de las entidades financieras privadas sujetas al control de la Superintendencia de Bancos; toda vez que la referida contribución representa un recargo en sus operaciones, lo cual resta competitividad y causa perjuicio en su cartera de clientes frente a las entidades del régimen de la Economía Popular y Solidaria. Evidentemente al momento de acceder a un crédito el cliente optará por la entidad que le brinde las condiciones más favorables y menores costos, siendo esto una ventaja para las entidades cuyas operaciones no son objeto de este tributo.

La tarifa aplicable es del 0,5%; sin embargo, la norma prevé la posibilidad de que su tarifa pueda ser reducida hasta el 0,01% mediante decreto ejecutivo, en casos debidamente justificados por razones de índole económica o social, a petición fundamentada de la Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF). Es

¹³¹ Ibid.

decir, la ley le da facultades al Presidente de la República para que pueda rebajar considerablemente el porcentaje de la tarifa con un informe previo de la JPRMF. Esta rebaja podría considerarse como una forma de resguardar el interés particular de contribuyentes que pudieran presentar alguna afectación significativa en su economía, precautelando aparentemente que este tributo tenga un efecto regresivo para los mismos. Sin embargo, debido a la falta de precisiones en cuanto a esta regulación, se deja una puerta abierta a la libre discrecionalidad, ya sea de funcionarios de la Junta quienes deberán fundamentar el informe, o bien, del Presidente de la República, que a su sana crítica evaluará y dispondrá si conceder o no la rebaja de la contribución.

Cualquier reducción que se otorgue deberá ser debidamente justificada, pues de no ser así podría verse vulnerado el principio de igualdad. A decir de José Vicente Troya¹³² el principio de igualdad implica que el sistema tributario no puede aceptar privilegios; en la creación y aplicación de los tributos debe considerarse la diferencia entre los contribuyentes de acuerdo con su capacidad contributiva; es decir, se debe otorgar un tratamiento igual para todos los iguales sin dejar se observar las desigualdades existentes. Lo referido en el presente caso va más allá de la sola discrecionalidad; el tributo debe ser administrado de tal forma que no dé lugar a un abuso de poder para la concesión de tales rebajas; de lo contrario esto causaría evidentemente una disminución de la recaudación y no se estaría cumpliendo el objetivo que se busca con este tributo.

Por otra parte, para los casos en los que el cliente de una de las señaladas entidades financieras solicite un refinanciamiento de créditos vencidos, aunque estos hubieren sido obtenidos con anterioridad a esta norma es importante mencionar que al refinanciarlos serán considerados como una nueva deuda, sobre la cual será aplicable la tarifa impositiva del 0,5%.

En cuanto a las exenciones, se encuentran exentos de este tributo únicamente las instituciones contempladas en el artículo 225¹³³ de la Constitución, que en sí corresponden a entidades del sector público.

¹³² José Vicente Troya Jaramillo, "Tributación y derechos humanos", *Foro: Revista de Derecho*, nº 2 (2003-2004), 13.

¹³³ "1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos".

Al igual que antes, las entidades del sector financiero privado deben actuar como agentes de retención de esta contribución, estando obligados a depositar los montos recaudados con un rezago de hasta 48 horas en *la Cuenta Única del Tesoro Nacional*. Este es un punto fundamental que cabe resaltar, pues bajo las nuevas regulaciones los valores obtenidos por concepto de esta contribución *ya no ingresan directamente a la cuenta de SOLCA*, sino que pasan primero a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, para luego ser transferidos a los diferentes núcleos de SOLCA por medio del Ministerio de Salud, de acuerdo con las condiciones que este organismo establezca. Se puede decir que esta es una de las variables más relevantes que se observan en esta contribución en relación con el impuesto que regía antes; es cuestionable el hecho de que actualmente se presenten intermediarios para la asignación de dichos recursos, cuando la asignación podría ser directa y sin dilaciones. Esto da lugar a que se produzcan dudas acerca del efectivo traslado de los recursos depositados en las cuentas del Estado a las cuentas de SOLCA, en favor de la atención integral del cáncer, uno de los temas que analizaremos más adelante en el siguiente capítulo.

Finalmente, con la aludida Disposición se estableció que la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer –SOLCA–, continúe recibiendo recursos por lo menos equivalentes a los que hubiera percibido por efectos de la derogada Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, lo cual es algo incierto que dependerá de la manera en la que se administre y transparente el manejo de los recursos por parte del Estado, que hasta la fecha ha sido criticable, conforme se explicará más adelante.

La Disposición General Décima Cuarta del Código Orgánico Monetario y Financiero, expresamente establece lo siguiente:

Décima cuarta: Las personas que reciban operaciones de crédito incluyendo el crédito diferido con tarjeta de crédito, de financiamiento, de compra de cartera, de descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto con las entidades del sector financiero privado, controladas por la Superintendencia de Bancos, pagarán una contribución del 0,5% del monto de la operación. Esta tarifa **podrá ser reducida en casos debidamente justificados por razones de índole económica o social**, mediante decreto ejecutivo, hasta el 0,01%, en forma general o por segmentos, a petición fundamentada de la Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera. Esta contribución **aplicará además al financiamiento efectuado a los créditos vencidos**”.

Las instituciones del Estado definidas en el artículo 225 de la Constitución de la República no están sujetas al pago de esta contribución.

Las entidades del sector financiero privado actuarán como agentes de retención de esta contribución. **Los montos recaudados serán depositados diariamente, con un rezago de hasta 48 horas, por los agentes de retención en la Cuenta Única**

del Tesoro Nacional. Los recursos de esta contribución serán destinados al financiamiento de la atención integral del cáncer.

El financiamiento a favor de los diferentes núcleos de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer –SOLCA–, será transferido por el Ministerio de Salud Pública de forma trimestral y anticipada.

La transferencia a favor de los diferentes núcleos de SOLCA está sujeta al cumplimiento de las políticas que para el efecto dicte el Ministerio de Salud Pública en relación a la atención integral oncológica, al co-pago por parte de los usuarios y a la rendición de cuentas del correcto uso de esos recursos en base a la normativa que emita la Autoridad Sanitaria Nacional.

El uso de los recursos estará sujeto a auditoría y control por parte del Ministerio de Salud Pública y por los organismos de control, en el ámbito de sus competencias.

La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer —SOLCA—, continuará recibiendo recursos por lo menos **equivalentes a los que hubiera percibido por efectos de la derogada Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera**, sujeta al cumplimiento de lo establecido en esta disposición.

Esta disposición empezará a regir 30 días después de la entrada en vigencia de este Código.¹³⁴ (Énfasis añadido)

Conforme pudimos apreciar, la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito que rige actualmente no es más que la reaparición del impuesto del 0,6% que afectaba a las mismas operaciones, cuya vigencia se mantuvo hasta el año 2008, fecha en la que fue derogado. Las regulaciones y características que presenta esta contribución, en sí, son las de un verdadero impuesto, y en su mayor parte diría son una réplica de la figura impositiva que analizamos previamente, difiriendo únicamente en aspectos puntuales que no modifican su verdadera naturaleza.

Para tener una referencia de lo que fue y lo que ahora es esta figura impositiva, a continuación, se presenta un breve comparativo de los aspectos relevantes de las mismas:

¹³⁴ Ibid.

Tabla 5
Comparativo del Impuesto y Contribución

Características	Impuesto del 0,6% vigente hasta el año 2008	Contribución del 0,5% vigente desde el año 2014
Hecho generador	Obtención de operaciones de crédito, préstamos y descuento en moneda nacional y extranjera, de compra de cartera, tarjetas de crédito, crédito hipotecario, créditos vencidos; que realice toda institución bancaria y financiera, públicas y privadas y el sistema de mutualismo y cooperativismo.	Recibir operaciones de crédito incluyendo el crédito diferido con tarjeta de crédito, de financiamiento, de compra de cartera, de descuentos de letras de cambio, refinanciamiento de créditos vencidos y operaciones de reporto con las entidades del sector financiero privado, controladas por la Superintendencia de Bancos.
Sujetos pasivos	Quienes accedan a alguna de las operaciones referidas en la casilla anterior.	Quienes reciban alguna de las operaciones referidas en la casilla anterior.
Tarifa	0,6%	0,5%
Exenciones	Entidades del Estado	Instituciones del Estado previstas en el Art. 225 de la CRE.
Reducción	No contemplada para la última reforma.	Hasta el 0,01% por medio de Decreto Ejecutivo.
Agentes de retención	Entidades financieras públicas y privadas.	Entidades financieras privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos.
Destino de la recaudación	A favor de SOLCA	“A favor de la atención integral del cáncer” a cargo de SOLCA.
Procedimiento para asignación de fondos	Depósito directo en el Banco Central en cuenta a favor del Tesorero de SOLCA	1. Depósito en Cuenta Única del Tesoro. 2. Transferencia a Ministerio de Salud 3. Asignación de valores a los núcleos de SOLCA.

Fuente: Resumen histórico de Registro Oficial
Elaboración propia

Así concluimos el presente capítulo, indicando nuevamente que la figura que hoy rige bajo la denominación de contribución no es más que una reaparición del impuesto que ya existía; sabiendo que el simple cambio de denominación no implica que su naturaleza jurídica sea distinta, pues reúne todas las condiciones para ser un impuesto. De ahí que la naturaleza jurídica de este tributo sea objeto de crítica, partiendo desde su denominación, ya que evidencia una desnaturalización jurídica, así como una actuación

al margen de los principios básicos de la tributación y de los consagrados en la Constitución. Esta serie de problemáticas, por así decirlo, las analizaremos con más detalle en el capítulo final de este documento.

Capítulo tercero

Caracterización y problemática jurídica en torno a la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito

En el capítulo final de nuestro estudio haremos un análisis enfocado en los aspectos más cuestionables y relevantes que ha traído consigo la implementación de la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito en el país; esto nos permitirá, entre otros aspectos, evidenciar la verdadera esencia jurídica de esta figura, las falencias e irregularidades presentadas desde su implementación hasta su regulación. Finalmente, podremos determinar si esta contribución cumple realmente con el objetivo para el cual fue creada, o si es uno más de los impuestos meramente recaudatorios del régimen tributario ecuatoriano.

1. Naturaleza jurídica

La legislación ecuatoriana clasifica a los tributos en impuestos tasas y contribuciones especiales o de mejora.¹³⁵ Partiendo de esta clasificación, tenemos claro que el impuesto es una obligación establecida por la ley y exigida a los particulares con el objeto de obtener recursos para el sostenimiento de los gastos públicos; así lo concibe el Modelo de Código Tributario para América Latina: “impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.”¹³⁶

Por otra parte, entendemos por contribución al tributo que se origina en la obtención de un beneficio particular por la ejecución de obras destinadas para el bienestar general. Para Geraldo Ataliba, los tributos se clasifican en no vinculados y vinculados; en cuanto a los primeros señala que los impuestos constituyen tributos no vinculados en la medida que *no necesariamente existe una relación directa entre el pago que realiza el contribuyente a favor del Fisco y una determinada actividad del Estado en su beneficio.*

¹³⁵ Ecuador, *Código Orgánico Tributario*, Registro Oficial 38, Suplemento, 14 de junio de 2005, art. 1.

¹³⁶ Instituto Colombiano de Derecho Tributario ICDT, *Modelo de Código Tributario para América Latina*, art. 15 (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010), 160.

Desde el punto de vista jurídico, se trata de aquellos tributos cuya hipótesis de incidencia (hecho generador) no contempla una determinada actividad del Fisco.¹³⁷ Los segundos en cambio, tributos vinculados, están representados por las contribuciones y tasas, en la medida que *existe una relación directa entre el pago al Estado que realiza el contribuyente y una determinada actividad estatal a su favor*. Desde el punto de vista jurídico se sostiene que en esta clase de tributos la hipótesis de incidencia debe tener relación con una determinada actividad del Estado.¹³⁸

César García Novoa al definir a la contribución señala: “cabe definir la contribución especial del tributo, cuyo hecho imponible consiste en un beneficio especial o un aumento de valor de los bienes del sujeto pasivo, como consecuencia de la realización de una obra pública o del establecimiento o ampliación de un servicio público”.¹³⁹ Por otra parte, Sergio Francisco de la Garza¹⁴⁰ expresa que “es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica”.

En lo que respecta a la Contribución Especial de Mejoras, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),¹⁴¹ en su artículo 569 al referirse al “beneficio” señala: “el objeto de la contribución especial de mejora es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública”.

De lo expuesto se desprende que los referidos tributos – impuesto y contribución – se caracterizan y diferencian entre sí principalmente por lo siguiente:

- a) En el impuesto el hecho generador dependerá de la circunstancia que establezca la ley particularmente para cada caso y no de una actividad estatal para su configuración; mientras que en la contribución el hecho generador está dado justamente por una actividad estatal;

¹³⁷ Gerardo Ataliba, *Hipótesis de Incidencia Tributaria*, Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario (1987), 153.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ César García Novoa, *El concepto de tributo*, (Lima: Tax Editor S.A., 2009), 383.

¹⁴⁰ Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, (México: Editorial Porrúa, 2006), 344.

¹⁴¹ Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Registro Oficial Suplemento 162 de 31 de marzo del 2010.

- b) En el impuesto el pago que realiza el contribuyente a favor del fisco no necesariamente está relacionado de forma directa con una determinada actividad del Estado en su beneficio; mientras que en la contribución sí existe una relación directa entre el pago al Estado, por parte del contribuyente y una determinada actividad estatal en su beneficio.
- c) En el impuesto no se exige un beneficio – directo – en razón de su pago por parte del contribuyente; en la contribución en cambio, constituye un elemento esencial el beneficio que por concepto de dicho pago reciba el contribuyente.

La contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito a favor de la atención integral del cáncer fue implementada bajo la errada denominación de “contribución”, toda vez que su naturaleza jurídica abarca aspectos diferentes que van más allá de su sola designación. De acuerdo con lo antes enunciado, para que este tributo sea calificado como contribución, debe existir una actividad estatal en virtud de la cual se cumpla su hecho generador; no obstante, en el presente caso dicho precepto no se cumple, pues para que el hecho generador de este tributo se configure depende más bien de una actuación del propio contribuyente, vinculada al hecho de que este acceda a una operación de crédito gravada con la “contribución”, por lo mismo el pago que se realice guarda estricta relación con este hecho y no con una actividad estatal efectuada en su favor. Finalmente, el pago que el contribuyente efectúe por dicho concepto no responde a un beneficio que haya obtenido por una actividad estatal; por lo contrario, el pago efectuado representa un costo para el sujeto pasivo por acceder a operaciones de crédito en entidades financieras reguladas por la Superintendencia de Bancos, de acuerdo con los presupuestos establecidos para tal efecto.

En este sentido, podemos concluir que la mencionada contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito, en efecto reúne las características de un verdadero impuesto y no las de una contribución reconocida en nuestro régimen jurídico tributario.

Ahora bien, luego de este análisis es preciso preguntarnos ¿Por qué se usó la denominación contribución y no de impuesto para este tributo? y, ¿Por qué se adoptó esta denominación a sabiendas que la misma normativa tributaria es taxativa y concreta en su clasificación?

Es de fundamental importancia que el legislador al momento de elaborar las normas con las que se expidan prestaciones tributarias tenga en cuenta la verdadera naturaleza jurídica, así como la esencia de las mismas y respete el contexto legal que las

regula, en cuyas bases debe apoyarse para otorgarle a cada tributo la calidad que le corresponda. No es correcto que el legislador al margen de los principios constitucionales y tributarios implemente figuras impositivas que no se encuentren reconocidas dentro del régimen jurídico; tampoco así, que efectúe una indebida denominación, categorización o una desnaturalización de estas, por pretender exteriorizar ante los sujetos pasivos una figura impositiva con una denominación aparentemente menos perjudicial para sus intereses, cuando al final de cuentas la esencia de dicho tributo reúne todas las características propias de un impuesto recaudatorio.

Se debe tener claro que el mero cambio de forma no puede cambiar el fondo mismo del tributo, este tipo de arbitrariedades provocan una desnaturalización de las figuras impositivas que pueden derivar en una alteración de la estructura jurídico-tributaria legalmente establecida, dando lugar con ello a inconvenientes futuros para la adecuada aplicación y regulación de los tributos, así como a arbitrariedades que pueden afectar a los sujetos pasivos.

En virtud de lo señalado, es preciso que nuestro sistema tributario rescate su institucionalidad jurídica, así como la verdadera naturaleza jurídica de los tributos, lo cual se extiende al tributo objeto de nuestro estudio que, conforme señalamos, es propiamente un impuesto y no una contribución como erradamente la ha denominado el legislador.

Adicionalmente podemos decir que este es un impuesto directo y proporcional; es directo, dado que quien soporta la carga es quien lo paga, en este caso aquel que obtiene una operación de crédito. Giuliani Fonrouge¹⁴² identifica los impuestos directos como aquellos en que una misma persona ostenta las condiciones de deudor de la obligación tributaria y contribuyente, con lo cual concuerda Mariano Ricciardi¹⁴³ quien señala que un impuesto es directo cuando no puede ser trasladado a un tercero. Decimos que este tributo es proporcional por cuanto su tarifa es la misma sin importar la cuantía del hecho imponible, en este tipo de impuestos la capacidad contributiva es relativa pues, la tarifa permanece constante pero el impuesto aumenta a medida que aumenta la base gravable.¹⁴⁴ De este modo, mientras mayor sea el monto del crédito, mayor será el valor a pagar, lo cual debe ser objeto de revisión en esta figura impositiva, ya que por ninguna razón este tipo de tributo debe abusar de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

¹⁴² Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero* (Buenos Aires: Depalma, 1993), I: 404.

¹⁴³ Mariano Ricciardi, *El rol del Estado y el dilema entre eficiencia y equidad*, 7.

¹⁴⁴ Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario* (Bogotá: Editorial Temis, 2005), II: 10.

De acuerdo con el análisis efectuado en el primer capítulo de este estudio, se pudo determinar que un impuesto puede ser implementado para perseguir fines que van más allá del meramente recaudatorio, es decir, fines extrafiscales que guardan relación con la política fiscal del Estado, según Miguel Gómez “los tributos revelan la característica extrafiscal de manera particular cuando se usan para definir ciertas decisiones de política económica y social o para apuntalar o reforzar políticas dirigidas a atender necesidades concretas [...]”.¹⁴⁵ Este es el caso de la mencionada figura impositiva que grava con la tarifa del 0,5% las operaciones de crédito, toda vez que su objetivo está enfocado en proveer de recursos a favor de la atención integral del cáncer en el Ecuador.

Podemos evidenciar que este tipo de figuras impositivas es poco común dentro de un sistema tributario ortodoxo, el cual como vimos previamente “contempla un conjunto de tributos tradicionales cuya función es sostener las bases del sistema en forma efectiva”.¹⁴⁶ No es frecuente encontrar este tipo de figuras impositivas “heterodoxas” en la generalidad de regímenes, ya que su implementación en la mayoría de los casos está vinculada a una necesidad específica del Estado, como en el presente caso en el cual la necesidad está dada por obtener recursos para apoyar a la atención integral del cáncer. De ahí que en función de lo analizado a lo largo de nuestro estudio podríamos afirmar que este impuesto se enmarca en la categoría de los heterodoxos.

Así mismo podemos manifestar en función de lo analizado, que esta figura impositiva recoge varias de las características propias de una exacción parafiscal, tales como: haber sido implementada al margen de los principios básicos de la tributación; obtener ingresos que no forman parte del presupuesto del Estado, o que el producto de su recaudación beneficie a un determinado grupo o sector de la sociedad. Sin embargo, no por ello se podría afirmar que este tributo se encuentra en la categoría de parafiscal – que no ha sido reconocida ni regulada expresamente dentro de nuestro sistema tributario –. Si bien existen características similares entre las dos figuras impositivas, es necesario resaltar también sus diferencias, pues ambas difieren en un aspecto importante como el de la administración y destino de los recursos. A diferencia de las exacciones parafiscales como son por ejemplo los aportes a la seguridad social, en este tributo los sujetos pasivos no son propiamente sus beneficiarios, ni los valores recaudados entran directamente a sus cuentas para ser administrados por ellos. Como vimos en el presente caso, la contribución,

¹⁴⁵ Gómez Sjoberg, *Intervenciones de la norma financiera en la economía*, 240.

¹⁴⁶ Eddy De la Guerra Zúñiga, *El régimen tributario ecuatoriano*, 8.

así como su recaudación, es administrada por el Estado; el dinero no entra directamente a la cuenta de SOLCA, y sus recursos si bien benefician a la lucha contra el cáncer, no son los enfermos de cáncer necesariamente sus aportantes.

2. Implementación de la contribución con el carácter de preasignación presupuestaria

Como observamos preliminarmente, la contribución del 0,5% aunque expresamente no lo establezca, aparece bajo la forma de una preasignación presupuestaria a favor de la atención integral del cáncer en el país; sin embargo, no queda claro si esta preasignación formaría parte del rubro que le corresponde a la partida presupuestaria de salud; o bien, si se trataría de una asignación diferente, lo cual tampoco sería lo jurídicamente correcto. Este aspecto es muy impreciso, pues se ha demostrado que en la implementación de la referida contribución hubo una inobservancia de las figuras y elementos jurídicos que se desprenden en torno a la misma, conforme lo señalaremos a continuación.

Las preasignaciones presupuestarias se encuentran definidas como *un financiamiento que has sido previamente asignado*. Se trata de partidas establecidas por ley, decreto o mandato constitucional y son independientes del Ejecutivo. Corresponden a ingresos de una fuente específica o de otras transferencias.¹⁴⁷

En el contexto ecuatoriano estas preasignaciones se definen como los ingresos y gastos que están legalmente predestinados a un fin específico y que se crearon como un instrumento del poder legislativo para asegurar la asignación de recursos a programas o instituciones determinados y compensar su falta de acceso formal al presupuesto.¹⁴⁸

Existen preasignaciones que reparten recursos provenientes de ingresos petroleros y tributarios a las entidades beneficiarias, antes de que estos fondos ingresen al presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como preasignaciones en el ingreso. Por otra parte, existen leyes que han preasignado los ingresos que sí entran en su presupuesto, a estas obligaciones se las conoce como “preasignaciones de gasto”.¹⁴⁹

¹⁴⁷ OECD/IADB, *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2014-Innovación en la gestión financiera pública* (Estados Unidos: OECD, 2014), 88.

¹⁴⁸ María Almeida, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli, *Gobernabilidad Fiscal en Ecuador* (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2006), 42.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

Nuestra Constitución ecuatoriana expedida en el año 2008, en su artículo 298 establece preasignaciones presupuestarias destinadas exclusivamente a los gobiernos autónomos descentralizados, *al sector salud*, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley; señalando en el mismo artículo que las transferencias correspondientes a dichas preasignaciones serán predecibles y automáticas, disponiendo expresamente la *prohibición de crear otras preasignaciones presupuestarias adicionales a las señaladas*.

Desde esta perspectiva, el Estado por disposición de norma superior, se encuentra en la obligación de proveer de recursos de su presupuesto a los sectores antes enunciados; recursos que deberán ser entregados de manera anticipada y automática, sin que se reconozca la posibilidad de establecer preasignaciones adicionales a las previstas en la norma. Dichas preasignaciones deben constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado, así lo establece el artículo 99 del Código Orgánico de Finanzas.

El artículo 286 de la referida Carta Constitucional establece que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica, siendo por tanto obligación del Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio de Finanzas) como ente estatal competente regular el manejo y control de los recursos económicos públicos con apego a las normas constitucionales.

La Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, expedida con posterioridad a la Constitución de la República en el año 2008 extinguió toda imposición sobre las operaciones de crédito que se encontraban vigentes a su fecha, de cuya recaudación era partícipe SOLCA, disponiendo que en su lugar esta entidad sea financiada con recursos del Presupuesto General del Estado en función de lo establecido en el artículo 366 de la Constitución, según el cual: “[...] El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos [...]”.

En virtud de dicha disposición constitucional se asignó a favor de SOLCA una partida presupuestaria, con recursos del Presupuesto General del Estado, siendo el Gobierno el encargado de brindarle financiamiento, y de hecho así lo hizo hasta el año 2014, año en el cual el Estado dejó de asignar recursos de su presupuesto a esta benemérita institución,

para en su lugar dar paso nuevamente a la implementación de una figura impositiva aplicable sobre las operaciones de crédito, con la cual se traslada a los ciudadanos la carga de proveer de recursos a la atención integral del cáncer, con el encarecimiento de los créditos otorgados por determinadas entidades financieras privadas.

Lo que no queda claro es por qué se estableció ésta mal llamada contribución como una preasignación presupuestaria, inobservando lo que claramente la constitución señala: “*se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias*”, considerando además que la Constitución ya prevé una partida presupuestaria para salud, y siendo el cáncer una enfermedad lo lógico sería que se encuentre incorporada como tal dentro de este ámbito. De ser así ¿No era lo más adecuado que en función de la preasignación de salud, se asigne a favor de los hospitales oncológicos, en este caso de SOLCA un determinado valor que cubra el tratamiento del cáncer en el país como parte del programa de salud pública?

Por la manera en la que se implementó dicha figura impositiva podría entenderse en dos formas: Es una preasignación que se crea como subpartida dentro de otra preasignación, la de salud, pero con un objetivo específico enfocado en la enfermedad del cáncer; o bien, es una nueva preasignación en el presupuesto, es decir una adicional a la de salud y a las demás preasignaciones que se establecen por mandato constitucional, pero que se crea para un objetivo específico en la salud pública.

De una u otra forma se estaría vulnerando la norma constitucional, toda vez que esta no da lugar a más preasignaciones de las ahí previstas, ni tampoco contempla la posible existencia de preasignaciones que se deriven de otras de igual naturaleza.

En el supuesto que lo anterior sea posible, hay que tener presente algo adicional que la constitución señala: “Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas”, lo cual tampoco se estaría cumpliendo ya que en la práctica el dinero ingresa a las cuentas del Estado y no directamente a SOLCA de modo que no se puede conocer a exactitud la cuantía que se recibirá ya que tampoco la transferencia de recursos es automática y menos aún si no existe transparencia sobre la gestión de los recursos por parte de las dependencias gubernamentales del Estado, a pesar de ser esta una obligación legal.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)¹⁵⁰ reconoce la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información relacionada con asuntos públicos, para ejercer un efectivo control y exigir la rendición de cuentas a las entidades gubernamentales o a aquellas que perciban recursos estatales; es así que en su artículo 1¹⁵¹ establece el principio de publicidad de la información pública, y en su artículo 7¹⁵² dispone la obligatoriedad de difusión de dicha información en portales de información o páginas web según corresponda a cada dependencia gubernamental.

Lamentablemente, las referidas entidades no cumplen a cabalidad con este principio, pues, en nuestro intento por dilucidar la metodología utilizada para la implementación, regulación, así como para la asignación de recursos relativos a la mencionada contribución, de la búsqueda realizada en instituciones como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Ministerio de Salud, se identificó que no existe transparencia de dicha información, de modo que no se está cumpliendo con ese principio y obligación legal.

El justificativo de la proforma del Presupuesto General de Estado que emite el Ministerio de Finanzas cada año, en la parte concerniente a preasignaciones, únicamente recopila las que reconoce la constitución: a favor de los GAD, Universidades y Escuelas Politécnicas, y para el Sector Salud y Educación; no establece una preasignación a favor de SOLCA o de enfermos de cáncer; por ello se podría concluir que la asignación de recursos para SOLCA según esta información, estaría incluida en la preasignación de salud, con lo que regresaríamos nuevamente a los interrogantes que en un inicio nos planteamos.

¹⁵⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Registro Oficial 337, Suplemento, 18 de mayo de 2004.

¹⁵¹ “Art. 1.- Principio de Publicidad de la Información Pública. - El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades [...] están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley”.

¹⁵² “Art. 7.- Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán por medio de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria...g)...”.

A continuación presento un extracto referente a las preasignaciones establecidas en la Proforma del año 2015,¹⁵³ en la cual no se verificó la existencia de un tratamiento especial o diferenciado a favor de la atención integral del cáncer SOLCA:

Tabla 6
Proforma del año 2015

CUADRO 29: Preasignaciones
PROFORMA 2015
(Valores en dólares y porcentajes)

CONCEPTO	MONTO USD	% PREASIGNACIÓN
TOTAL INGRESOS DEL PGE	20.418.690.604	
TOTAL PREASIGNACIONES	5.778.595.883	28,30%
A LOS GOBIERNO AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS	3.595.135.703	17,61%
- 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes (Ley del COOTAD)	3.253.045.342	15,93%
- 91% del impuesto de USD 1 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor de los GADs de dicha Región (Ley No. 10)	185.774.298	0,91%
- 5% facturación por la venta de energía eléctrica (Ley No. 47)	6.316.063	0,03%
- Descentralización Tránsito y Transporte Terrestre para GADs municipales que asuman la competencia)	105.000.000	0,51%
- Descentralización Riego y Drenaje (GADs provinciales que asuman la competencia)	45.000.000	0,22%
A LAS UNIVERSIDADES	1.038.673.700	5,09%
11% del Impuesto a la Renta (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria)	471.770.500	2,31%
10% del Impuesto al Valor Agregado (Ley FOPEDEUPO)	531.336.400	2,60%
0,5% del IVA Universidad Agraria (Ley 158)	26.566.800	0,13%
100% del Impuesto a los Activos Totales (Ley No. 6)	9.000.000	0,04%
SISTEMA NACIONAL DE SALUD	557.490.450	2,73%
0,5% del PIB incremento constitucional (Disposición Transitoria vigésimo segunda)	557.490.450	
EDUCACIÓN INICIAL BÁSICA Y BACHILLERATO	543.305.430	2,66%
0,5% del PIB incremento constitucional (Disposición Transitoria décima octava)	543.305.430	
INSTITUTO PARA EL ECODesarrollo de la Región Amazónica - ECORAE	18.373.300	0,09%
9% del impuesto de USD 1 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor del ECORAE (Ley No. 10)	18.373.300	
OTRAS PREASIGNACIONES	25.617.300	0,13%
Regalías Mineras (Inversión Proyectos Productivos y desarrollo local, Art. 93 Ley de Minería)	20.617.800	0,10%
Utilidades de Concesionarios Mineros (Inversión Social y Desarrollo Territorial, Art. 67 Ley de Minería)	4.999.500	0,02%

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de Presupuesto

Luego de estos esclarecimientos resulta preciso preguntarnos ¿Por qué el gobierno acudió nuevamente a esta figura impositiva, si ya existía una asignación presupuestaria previa que entregaba recursos a SOLCA? Como respuesta a esta interrogante, tomaremos

¹⁵³ Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf>

el pensamiento del analista Pablo Lucio Paredes,¹⁵⁴ para quien esta asignación existía, pero fue eliminada porque en ese entonces se consideraba que el Gobierno ya tenía suficientes recursos por medio de los impuestos normales y no se debía encarecer las tasas de interés, lo cual es muy acertado si tomamos en cuenta la coyuntura política, social y económica que se vivía entonces.

La Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera fue emitida en diciembre del 2008 y eliminaba una serie de contribuciones, entre ellas, la de SOLCA, reemplazando estos rubros con asignaciones del Presupuesto del Estado; en ese entonces el argumento era que *así lo mandaba la Constitución*, y fue así que el Presidente Rafael Correa habría justificado la eliminación del impuesto que regía en ese momento indicando que: “Se eliminaron las contribuciones para SOLCA y la Junta de Beneficencia, pues consideramos que esas dos importantes fundaciones deben nutrirse con recursos del presupuesto”.¹⁵⁵

La supresión de una asignación presupuestaria, establecida por mandato constitucional, a cambio de la implementación de una contribución mediante la cual se obtuviesen recursos para financiar a una entidad (nueva preasignación) como es el caso de SOLCA, no solamente se contrapone con el discurso que en su momento utilizó el gobierno de turno para defender la validez de dicha asignación en el presupuesto del Estado. Jurídicamente no se justifica el hecho de haber creado una nueva preasignación presupuestaria nutrida a costa del sacrificio económico de la población ecuatoriana sujeta a la necesidad de acceder a operaciones de financiamiento, como ocurre en el presente caso de la contribución del 0,5% destinada a financiar la atención integral del cáncer; toda vez que la misma Constitución expresamente prohíbe la creación de nuevas preasignaciones adicionales a la ya existentes y sobre todo cuando habría sido el mismo gobierno el que aseveró que SOLCA debía ser financiada con recursos del Estado. Lamentablemente lo más probable es que la disminución de recursos del fisco ante la caída del precio del petróleo, entre otros factores, hayan sido la causa para que el gobierno ávido de recursos acuda a este tipo de medidas impositivas para soportar el gasto.

¹⁵⁴ Ecuador, publicado por Diario El Comercio, 26 de julio de 2014, <http://www.elcomercio.com/actualidad/solca-prestamos-hipotecarios-tarifa.html>.

¹⁵⁵ “Impuesto a los créditos bancarios del 0,5% se cobra desde hoy”, La República, 27 de octubre de 2014, <http://www.larepublica.ec/blog/economia/2014/10/27/impuesto-creditos-bancarios-05-cobra-hoy/>

3. Estructura y metodología de la contribución

En este punto es oportuno retomar lo establecido por la Disposición General Décima Cuarta del Código Orgánico Monetario y Financiero, misma que en su primera parte señala expresamente: “Las personas que reciban operaciones de crédito incluyendo el crédito diferido con tarjeta de crédito, de financiamiento, de compra de cartera, de descuentos de letras de cambio y operaciones de reporto con las entidades del sector financiero privado, controladas por la Superintendencia de Bancos, *pagarán una contribución del 0,5% del monto de la operación*”. Esta disposición establece claramente y de manera general que se pague una tarifa impositiva del 0,5%, sin hacer otra especificación adicional a la de su aplicación sobre el monto total de la operación. Tampoco se han establecido tarifas diferenciadas, lo único que se señala al respecto es la posibilidad de una reducción de la tarifa hasta el 0,01% siempre que responda a razones de índole económica o social debidamente justificadas, y aprobadas por decreto ejecutivo, siendo esta la excepción a la regla general.

Para efectos de regular la implementación de esta contribución, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera con fecha 9 de octubre de 2014 expidió la Resolución No. 003-2014-F,¹⁵⁶ con la cual dispuso que la gestión recaudatoria de este tributo le corresponda al Servicio de Rentas Internas (SRI).

En la referida Resolución, se establecieron dos diferenciaciones para efectos del cálculo contribución, en el sentido que: a) si el plazo del crédito es inferior a un año, el 0,5% será calculado en forma anualizada tomando en cuenta el plazo remanente de la operación; y, b) si el plazo es superior a un año, el pago se realizará por una sola vez y es calculado sobre la base del monto de la operación y no en forma anualizada. Para el primer caso la tarifa podrá variar en función del tiempo, mientras que en el segundo caso la tarifa sería la misma, del 0,5%. Esto podría representar una extralimitación de la Disposición General Décima Cuarta del Código Monetario, toda vez que en la misma expresamente se dispone aplicar la tarifa del 0,5% sobre el monto de la operación, sin que se haga una diferenciación de aquella en función del plazo de las operaciones de crédito gravadas con esta contribución.

El artículo 1 de la mencionada Resolución señala “La contribución del 0,5% será calculada en forma anualizada tomando en cuenta el plazo remanente de la operación,

¹⁵⁶ Ecuador, *Resolución 365*, Registro Oficial, Suplemento, 30 de octubre de 2014.

siempre y cuando éste sea inferior a un año, pues, si este es superior a un año, el pago de la contribución se realizará por una sola vez y se calculará sobre la base del monto de la operación”.

Es decir, el monto que se cobre por esta contribución dependerá del plazo al que se hubieren obtenido los créditos, lo cual determinará si el cálculo se realizará o no de forma anualizada; por ejemplo, si un crédito es concedido para el plazo de un año, se pagará por una sola vez el 0,5% sobre el monto total de la operación, lo mismo ocurrirá si el plazo es superior a un año.

La Disposición General Décima Cuarta antes referida, únicamente ordena la aplicación de esta imposición sobre la totalidad del monto de la operación, no establece tarifas diferenciadas ni tampoco un tratamiento distinto en función del plazo del crédito. Si esta norma se aplicara en estricto derecho debería gravarse con el 0,5% a todas las operaciones de crédito sin importar su monto ni su plazo.

Si bien, este tratamiento es más conveniente para los contribuyentes, esto no obsta de que exista una extralimitación legal, pues la Resolución es una norma secundaria, cuya función es regular un procedimiento para aplicación de una norma superior – norma orgánica – y por lo mismo, nunca podría salirse del marco de lo permitido por aquella, ni extralimitarse en su contenido.

De acuerdo con la Resolución de la Junta, la tarifa del 0,5% de la contribución se aplicará únicamente sobre operaciones de crédito de un año o más; en cambio, para las que tienen un plazo menor, establece que se realizará un ajuste de proporcionalidad; es decir, si el crédito es a seis meses pagará el 0,25%; y si es a tres meses pagará el 0,125% del total del monto de la operación; la proporcionalidad de la tarifa dependerá del plazo del crédito. De esto se desprende que los créditos a un plazo menor a un año no se sujetan al 0,5% sino que tienen una tarifa diferenciada, no contemplada expresamente en la norma orgánica.

Por otra parte, la contribución debe ser calculada cada vez que la institución financiera privada otorgue una operación de crédito o adquiera cartera de crédito que en su otorgamiento no hubiera pagado dicha contribución; no será aplicable sobre los contratos o compras corrientes con tarjeta de crédito, lo cual tiene su lógica por cuanto no se trataría en sí de una operación de crédito.

En el siguiente ejemplo se puede observar cómo se calcularía proporcionalmente la contribución del 0,5% en el caso de un crédito obtenido en una entidad financiera

(banco) a un plazo inferior a un año; y cómo se realizaría el cálculo en un crédito con plazo superior a un año:

Tabla 7
Cálculo de la contribución del 0,5%

Créditos			
Menor a un año		Mayor a un año	
Monto:	USD 4.000,00	Monto:	USD 4.000,00
Plazo:	9 meses	Plazo:	18 meses
Cálculo:	$USD\ 4.000,00 \times (0,5\% / 12) \times 9 =$	Cálculo:	$USD\ 4.000,00 \times 0,5\% =$
Contribución a pagar	USD 15,00	Contribución a pagar	USD 20,00

Fuente: Disposición Transitoria Décima Cuarta Código Orgánico Monetario y Financiero
Elaboración propia

Para el caso de consumos diferidos con tarjeta de crédito, sean estos con o sin intereses el cobro se realiza en el momento del corte de cuenta y deberá pagarse en la primera cuota del diferido, si éste tiene meses de gracia, la retención se efectuará también en la primera cuota. El cálculo es igual al anterior:

Tabla 8
Cálculo de la contribución del 0,5%

Tarjeta de crédito			
Diferido menor a un año		Diferido mayor a un año	
Monto:	USD 2.000,00	Monto:	USD 2.000,00
Plazo:	9 meses	Plazo:	18 meses
Cálculo:	$USD\ 2.000,00 \times (0,5\% / 12) \times 9 =$	Cálculo:	$USD\ 2.000,00 \times 0,5\% =$
Contribución a pagar	USD 7,50	Contribución a pagar	USD 10,00

Fuente: Disposición Transitoria Décima Cuarta Código Orgánico Monetario y Financiero
Elaboración propia

El crédito rotativo se genera cuando no se cancela el saldo total a pagar en los consumos con tarjeta de crédito y solo se paga el monto mínimo; en cuyo caso la contribución se calcula de manera similar, pero tomando en cuenta los días de financiamiento.

Para el caso de sobregiros, la tarifa se calculará y pagará al momento de su liquidación, y en el caso de créditos vencidos no se aplica la contribución, ya que esta no tiene efecto retroactivo; sin embargo, en caso producirse un refinanciamiento del crédito

se dará lugar a la aplicación de la contribución; el 0,5%, que se instrumentará únicamente sobre aquellos créditos vencidos que sean renovados, refinanciados o reestructurados a partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Si bien la norma establece el porcentaje del 0,5% como tarifa de esta contribución, en la práctica la implementación de ella se encuentra sujeta a un ajuste de proporcionalidad, el cual dependerá del tiempo al que se haya obtenido el crédito, sin que en ningún momento supere el 0,5%. En todo caso, la aplicación de una figura impositiva sobre operaciones de crédito siempre representará un encarecimiento de estas operaciones y una afectación a la capacidad económica de quienes acuden a estas fuentes de financiamiento, ya que en la medida que aumente el valor del crédito aumentará el valor de la contribución.

4. Destino de la recaudación

La Disposición General Decima Cuarta dispone que las entidades del sector financiero privado actuarán como agentes de retención de la contribución del 0,5% y están obligados a depositar diariamente, con un rezago de hasta 48 horas los montos recaudados en la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

Con el fin de hacer aplicable esta disposición, el Servicio de Rentas Internas SRI emitió la Resolución No. NAC-DGERCGC14-00871,¹⁵⁷ con la cual regula el procedimiento para las actuaciones de las entidades del sector financiero privado que según la norma del Código, tendrían la calidad de agente de retención. De acuerdo con la mencionada Resolución, para efectos tributarios el SRI califica a estas entidades financieras como agentes de percepción, en el siguiente sentido:

Art. 2.- Agente de percepción.- Las entidades del sector financiero privado sujetas al control de la Superintendencia de Bancos *actuarán como agentes de percepción de la contribución* realizada por las personas naturales y jurídicas que reciban operaciones de crédito excluyendo los consumos corrientes con tarjetas de crédito y otras que, mediante resolución, considere la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.¹⁵⁸

Por su parte el artículo 3 de la misma resolución, en concordancia con lo antes señalado, establece:

¹⁵⁷ Ecuador, *Resolución NAC-DGERCGC14-00871*, Registro Oficial 364, Segundo Suplemento, 29 de octubre de 2014 reformada por la *Resolución No. NAC-DGERCGC16-00000535*, Registro Oficial 919, Suplemento, 10 de enero de 2017.

¹⁵⁸ Ibid., art 2.

Art. 3.- Forma de declaración y pago. - Los agentes de percepción de esta contribución deberán presentar la declaración de manera diaria, mediante el formulario No. 118 denominado "Declaración de la contribución destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer". Cuando la percepción provenga de una transacción que se efectuó en un día no hábil se considerará como realizada el primer día hábil siguiente.

[...] los agentes de percepción deberán realizar la declaración que ordena el pago de la contribución destinada al financiamiento de la atención integral del cáncer dentro de las 48 horas de producida la percepción, con la finalidad de que el Servicio de Rentas Internas proceda con la respectiva recaudación por medio del esquema establecido por el Banco Central del Ecuador.

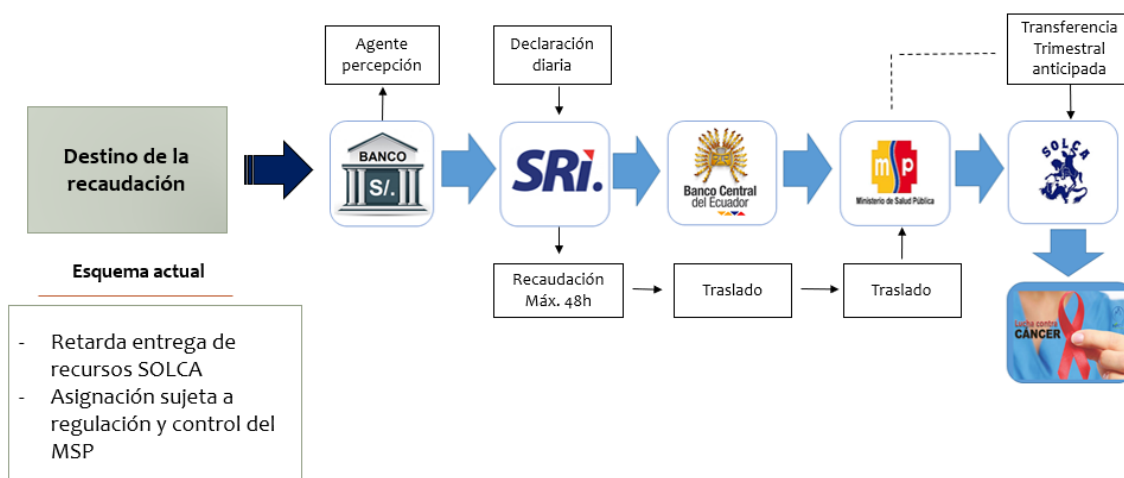
En este sentido, los bancos sujetos a esta disposición tienen el deber de percibir los valores de la contribución sobre las operaciones de crédito y deben presentar una declaración diaria de los montos que por objeto de esta perciban, pudiendo hacer dicho pago hasta dentro del plazo de 48 horas; estos valores son enviados a la Administración Tributaria y a su vez pasan a la Cuenta Única del Tesoro Nacional en el Banco Central por medio del esquema establecido entre estas instituciones para efecto del traslado de la recaudación.

La idea de esta regulación junto con la del Código Monetario es que el dinero recaudado en el Banco Central se traslade luego al Ministerio de Salud Pública, y este a su vez transfiera a los diferentes núcleos de SOLCA en forma trimestral y anticipada. Esto es algo totalmente alejado de lo que ocurría antes con el esquema que regía hasta el año 2008 con el derogado impuesto del 0,6% sobre las operaciones de crédito, en virtud del cual la recaudación de dicho tributo ingresaba directamente a una cuenta a nombre del Tesorero de SOLCA en el Banco Central.

El esquema actual retarda la entrega de los recursos recaudados al beneficiario final debido las diferentes instancias por las cuales estos recorren antes de llegar a su destino. Haber incluido dentro de la línea de asignación por así llamarla, al Ministerio de Salud Pública retarda la entrega de recursos, pues impide que estos rubros sean entregados directamente y en su totalidad a SOLCA, la cual además para tal efecto, se encuentra sujeta a las regulaciones y control de la referida entidad rectora de la salud.

El esquema actual de la contribución del 0,5% se encuentra comprendido de la siguiente manera:

Tabla 9
Metodología de la contribución del 0,5%



Fuente: Resolución NAC-DGERCGC14-00871 del Servicio de Rentas Internas
Elaboración propia

Habría que preguntarse si esta metodología de operación finalmente permite que se cumpla o no con el objetivo principal de la contribución, que es proveer de recursos suficientes y oportunos para financiar la atención integral del cáncer en el país. Para ello es necesario determinar si los recursos asignados a los diferentes núcleos de SOLCA corresponden efectivamente a la totalidad de recursos recaudados; y si estos son suficientes o por lo menos equivalentes a los que percibía antes con la asignación presupuestaria.

La parte final de la Disposición Decima Cuarta del Código Monetario señala: textualmente “La Sociedad de Lucha Contra el Cáncer –SOLCA– continuará recibiendo recursos por lo menos equivalentes a los que hubiera percibido por efectos de la derogada Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, sujeta al cumplimiento de lo establecido en esta disposición”. Esto es, aproximadamente US \$ 62 millones de dólares anuales.

En cuanto a los valores alcanzados por esta contribución, se revisaron las estadísticas de recaudación anuales del Servicio de Rentas Internas pudiendo observarse que sus cifras por año no se aproximan a los montos que percibía SOLCA por asignación directa de recursos del presupuesto del Estado hasta antes de la derogación de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, conforme se corroboran en los reportes de dicha entidad.

No se encontró un reporte de recaudación del año 2014, en el cual fue implementada la contribución; sin embargo, existe esta información consolidada en el año

2015, y reportes de los años 2016 y 2017, de los cuales se desprenden los rubros que por este tributo se supone debieron ingresar a la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

En el reporte de recaudación del año 2015, la Administración Tributaria hace una recopilación de los valores recaudados en el año 2014 a partir de la vigencia del Código Monetario cuyo monto haciende a US \$ 16.934,00. En cambio, conforme se observa en el detalle para el año 2015 la meta de recaudación fue US \$ 63.174,00 y al cierre del año fiscal se obtuvo US \$ 81.009,00, superando la meta de recaudación establecida por el SRI, conforme consta en el siguiente gráfico.

Tabla 10
Recaudación año 2015

ENERO - DICIEMBRE 2015
(miles de dólares)

	Meta Enero-Diciembre 2015	Recaudación Enero-Diciembre 2014	Recaudación Enero-Diciembre 2015	Cumplimiento meta	Crecimiento Nominal 2014/2015	Participación de la Recaudación 2015
TOTAL NETO⁽²⁾	14.396.629	13.313.491	13.693.064	95%	3%	
Devoluciones	(293.371)	(303.326)	(256.952)	88%	-15%	
TOTAL EFECTIVO⁽³⁾	14.690.000	13.616.817	13.950.016	95%	2,4%	
TBCs	-	-	49.972			0,4%
DIRECTOS						47%
Impuesto a la Renta Recaudado	4.502.507	4.273.914	4.833.112	107%	13%	
Retenciones Mensuales ⁽⁴⁾	2.882.761	2.660.576	2.769.995	96%	4%	
Anticipos al IR	411.238	380.633	335.432	82%	-12%	
Saldo Anual ⁽⁵⁾	1.208.509	1.232.706	1.727.685	143%	40%	
Impuesto Ambiental Contaminación Vehicular	163.299	115.299	113.201	69%	-2%	
Impuesto a los Vehículos Motorizados	254.613	228.435	223.067	88%	-2%	
Impuesto a la Salida de Divisas	1.298.846	1.259.690	1.093.977	84%	-13%	
Impuesto a los Activos en el Exterior	40.210	43.652	48.680	121%	12%	
RISE	19.675	19.564	20.016	102%	2%	
Regalias, patentes y utilidades de conservación mine	32.145	58.252	29.155	91%	-50%	
Tierras Rurales	4.970	10.307	8.967	180%	-13%	
Contribucion para la atencion integral del cancer	63.174	16.934	81.009	128%	-	
Intereses por Mora Tributaria	80.085	141.554	41.015	51%	-71%	
Multas Tributarias Fiscales	74.703	69.090	39.599	53%	-43%	
Otros Ingresos	5.111	6.926	6.527	128%	-6%	
SUBTOTAL	6.539.339	6.243.617	6.538.326	100%	5%	
INDIRECTOS						53%
Impuesto al Valor Agregado	7.267.460	6.547.617	6.500.436	89%	-1%	
IVA de Operaciones Internas	5.055.474	4.512.571	4.778.258	95%	6%	
IVA Importaciones	2.211.986	2.035.045	1.722.178	78%	-15%	
Impuesto a los Consumos Especiales	862.414	803.346	839.644	97%	5%	
ICE de Operaciones Internas	675.705	615.357	697.669	103%	13%	
ICE de Importaciones	186.709	187.989	141.976	76%	-24%	
Impuesto Redimible Botellas Plasticas NR	20.787	22.238	21.638	104%	-3%	
SUBTOTAL	8.150.661	7.373.200	7.361.718	90%	0%	

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración propia

En el reporte de recaudación del año 2016 se observa que la Administración Tributaria tuvo como meta recaudar por este concepto US \$ 93.010,00 y al cierre del ejercicio fiscal obtuvo US \$ 90.259,00, sin haber alcanzado la meta de recaudación establecida. Por otra parte, en el reporte de este año, hace una recopilación del dato

recaudatorio del año 2015, arrojando una diferencia en el monto de la recaudación, toda vez que en el reporte de este año refleja como recaudación del año 2015 US \$ 81.301,00, mientras que en el reporte anterior se señalaba que el monto recaudado era de US \$ 81.009,00.

Tabla 11
Recaudación año 2016

CUMPLIMIENTO DE LA META DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS ⁽¹⁾							
RECAUDACIÓN NACIONAL							
ENERO - DICIEMBRE 2016							
-miles de dólares-							
	Meta Ene - Dic 2016	Recaudación Ene - Dic ⁽⁶⁾ 2015	Recaudación Ene - Dic 2016	Cumplimiento meta	Variación Nominal 2015/2016	Participación de la Recaudación 2016	
TOTAL RECAUDACIÓN SIN REMISIÓN Y SIN CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS⁽²⁾	14.086.809	13.371.622	12.226.781	87%	-9%	100%	
CLASIFICACIÓN	INTERNOS						
	Impuesto a la Renta Recaudado	4.457.379	4.295.725	3.946.284	89%	-8%	88%
	Retenciones Mensuales ⁽³⁾	2.952.846	2.777.346	2.489.843	84%	-10%	
	Anticipos al IR	364.419	352.058	335.213	92%	-5%	
	Declaraciones de Impuesto a la Renta ⁽⁴⁾	1.140.114	1.166.321	1.121.228	98%	-4%	
	Personas Naturales	145.353	141.511	163.720	113%	16%	
	Personas Jurídicas	985.165	998.233	942.978	96%	-6%	
	Herencias, Legados y Donaciones	9.596	26.577	14.530	151%	-45%	
	IVA de Operaciones Internas	5.072.263	4.816.667	4.374.850	86%	-9%	
	ICE de Operaciones Internas	675.458	636.272	674.265	100%	6%	
	Impuesto Ambiental Contaminación Vehicular	118.796	102.141	112.025	94%	10%	
	Impuesto Redimible Botellas Plásticas NR	22.190	21.829	28.244	127%	29%	
	Impuesto a los Vehículos Motorizados	226.641	206.665	194.675	86%	-6%	
	Impuesto a la Salida de Divisas	1.205.054	1.163.819	964.659	80%	-17%	
	Impuesto a los Activos en el Exterior	50.764	46.505	46.910	92%	1%	
	RISE	21.018	18.099	18.783	89%	4%	
	Regalías, patentes y utilidades de conservación min	22.672	28.658	50.210	221%	75%	
	Tierras Rurales	5.203	6.611	7.853	151%	19%	
	Contribución para la atención integral del cáncer	93.010	81.301	90.259	97%	11%	
	Intereses por Mora Tributaria	89.438	41.999	135.666	152%	223%	
	Multas Tributarias Fiscales	69.932	38.906	50.181	72%	29%	
	Otros Ingresos	4.800	6.039	78.554	1637%	1201%	
	SUBTOTAL	12.134.618	11.511.234	10.773.419	89%	-6%	
IMPORTACIONES	IVA Importaciones	1.801.244	1.722.178	1.329.296	74%	-23%	12%
	ICE de Importaciones	150.947	138.210	124.065	82%	-10%	
	SUBTOTAL	1.952.192	1.860.388	1.453.361	74%	-22%	
CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS	Contribución solidaria sobre el patrimonio			201.540			
	Contribución solidaria sobre las utilidades			355.240			
	Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital de pro			141.064			
	Contribución solidaria de un día de remuneración			60.459			
	Contribución 2% IVA			402.444			
	SUBTOTAL			1.160.747			
TOTAL RECAUDACIÓN SIN REMISIÓN Y CON CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS⁽²⁾		14.086.809	13.371.622	13.387.528	95%	0%	100%
DIRECTOS		6.364.706	6.036.466	6.856.808	108%	14%	51,2%
INDIRECTOS		7.722.103	7.335.155	6.530.720	85%	-11%	49%
TOTALES	TOTAL RECAUDACIÓN⁽²⁾	14.086.809	13.371.622	13.387.528	95%	0%	100%
	(-) Notas de Crédito	0	306.126	693.445	0%	127%	
	(-) Compensaciones	0	53.467	31.419	0%	-41%	
	TOTAL EFECTIVO⁽⁵⁾	14.086.809	13.012.028	12.662.664	90%	-3%	
	(-) Devoluciones ⁽⁶⁾	262.627	256.952	97.828	37%	-62%	
	TOTAL NETO⁽⁷⁾	13.824.182	12.755.076	12.564.837	91%	-1%	

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración propia

Finalmente, en el reporte de recaudación del año 2017 la Administración Tributaria estableció como meta a recaudar US \$ 104.693, obteniendo al finalizar el ejercicio fiscal US \$ 96.677,00 sin cumplir con su meta propuesta.

Tabla 12
Recaudación año 2017

CUMPLIMIENTO DE LA META DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS⁽¹⁾ RECAUDACIÓN NACIONAL ENERO - DICIEMBRE 2017 -miles de dólares-						
	Meta Ene-Dic 2017	Recaudación Ene-Dic 2016	Recaudación Ene-Dic 2017	Cumplimiento meta	Variación Nominal 2016/2017	Participación de la Recaudación 2017
TOTAL RECAUDACIÓN SIN CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS⁽²⁾	14.086.809	12.091.606	13.223.151	93,9%	9,4%	100%
CLASIFICACIÓN	INTERNOS					
	Impuesto a la Renta Recaudado	4.295.038	3.946.284	4.177.295	97,3%	5,9%
	Retenciones Mensuales ⁽³⁾	2.705.775	2.489.843	2.641.710	97,6%	6,1%
	Anticipos al IR	363.044	335.213	342.927	94,5%	2,3%
	Declaraciones de Impuesto a la Renta ⁽⁴⁾	1.226.219	1.121.228	1.192.657	97,3%	6,4%
	Personas Naturales	158.291	163.720	175.541	110,9%	7,2%
	Personas Jurídicas	1.049.116	942.978	991.473	94,5%	5,1%
	Herencias, Legados y Donaciones	18.812	14.530	25.644	136,3%	76,5%
	IVA de Operaciones Internas	5.139.931	4.374.850	4.669.385	90,8%	6,7%
	ICE de Operaciones Internas	778.005	674.265	740.547	95,2%	9,8%
	Impuesto Ambiental Contaminación Vehicular	112.432	112.025	110.952	98,7%	-1,0%
	Impuesto Redimible Botellas Plásticas NR	33.977	28.244	31.172	91,7%	10,4%
	Impuesto a los Vehículos Motorizados	195.541	194.675	191.480	97,9%	-1,6%
	Impuesto a la Salida de Divisas	1.151.070	964.659	1.097.642	95,4%	13,8%
	Impuesto a los Activos en el Exterior	37.552	46.910	34.876	92,9%	-25,7%
	RISE	21.924	18.783	22.105	100,8%	17,7%
	Regalías, patentes y utilidades de conservación min	35.475	50.210	52.965	149,3%	5,5%
	Tierras Rurales	7.104	7.853	7.313	102,9%	-6,9%
	Contribución para la atención integral del cáncer	104.693	90.259	96.677	92,3%	7,1%
	Intereses por Mora Tributaria	85.944	56.328	78.538	91,4%	39,4%
	Multas Tributarias Fiscales	49.289	50.181	49.622	100,7%	-1,1%
	Otros Ingresos	14.923	22.717	8.180	54,8%	-64,0%
	SUBTOTAL	12.062.896	10.638.245	11.368.750	94,2%	6,9%
	IMPORTACIONES					
	IVA Importaciones	1.808.080	1.329.296	1.645.546	91,0%	23,8%
	ICE de Importaciones	215.833	124.065	208.855	96,8%	68,3%
	SUBTOTAL	2.023.913	1.453.361	1.854.401	91,6%	27,6%
	CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS					
	Contribución solidaria sobre el patrimonio		201.540	15.999		
	Contribución solidaria sobre las utilidades		355.240	18.966		
	Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representati		141.064	2.614		
	Contribución solidaria de un día de remuneración		60.459	4.852		
	Contribución 2% IVA		402.444	415.114		
	SUBTOTAL		1.160.747	457.545		
	TOTAL RECAUDACIÓN CON CONTRIBUCIONES SOLIDARIAS⁽²⁾	14.086.809	13.252.353	13.680.696	97,1%	3,2%
	DIRECTOS	6.110.984	6.721.633	6.385.191	104,5%	-5,0%
	INDIRECTOS	7.975.825	6.530.720	7.295.505	91,5%	11,7%
TOTALES	TOTAL RECAUDACIÓN⁽²⁾	14.086.809	13.252.353	13.680.696	97,1%	3,2%
	(-) Notas de Crédito	0	693.445	716.262	0,0%	3,3%
	(-) Compensaciones	0	31.419	37.419	0,0%	19,1%
	TOTAL EFECTIVO⁽⁵⁾	14.086.809	12.527.490	12.927.015	91,8%	3,2%
	(-) Devoluciones ⁽⁶⁾	262.627	97.828	201.972	76,9%	106,5%
	TOTAL NETO⁽⁷⁾	13.824.183	12.429.662	12.725.042	92,0%	2,4%

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración propia

Como podemos observar, la recaudación más alta que obtuvo el SRI por esta contribución desde su implementación fue la del año 2017, cuyo monto alcanzado

asciende a US \$ 96.677,00. No obstante, este monto se encuentra muy por debajo del rubro que supuestamente se pretendían alcanzar al momento de la creación de dicha contribución.

Recordemos que, en declaraciones del gobierno de turno efectuadas por el entonces Ministro de Finanzas a los medios de comunicación, se afirmaba que el Estado podría recaudar al menos unos US \$ 122 millones de dólares por la aplicación de la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito otorgadas por las entidades financieras privadas reguladas por la Superintendencia de Bancos. Según indicó el exministro de Finanzas el cálculo se lo obtendría en base al volumen del crédito colocado por estas entidades en un año; es así que entre octubre de 2013 a septiembre de 2014 según las cifras del Banco Central, el sector privado entregó US \$ 24.444,1 millones de dólares en operaciones de crédito, valor sobre el cual al aplicar la tarifa del 0,5 % daría como resultado un monto aproximado de US \$122,22 millones de dólares.¹⁵⁹ En la práctica esto no ha ocurrido, o al menos eso pareciera, ya que si tomamos como referente los rubros contenidos en los reportes de recaudación del SRI, observamos que la diferencia frente a estos últimos valores es exorbitante.

Según refirieron altos directivos de la entidad de lucha contra el cáncer ante la Asamblea Nacional, el monto aproximado que SOLCA venía recibiendo hasta el año 2014 por medio de asignación presupuestaria era de US \$ 62 millones de dólares anuales; esto es, un valor inferior al previsto por el Ministerio de Finanzas, pero en todo caso elevado en relación a las cifras de recaudación reportadas por esta contribución según datos del Servicio de Rentas Internas, con la cual se suponía que se debían cubrir los valores que SOLCA dejó de percibir por la eliminación de la asignación presupuestaria que recibía.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por el SRI, desde la implementación de la contribución del 0,5% a favor de la atención integral del cáncer, hasta el año 2017 se recaudaron valores que incluso sumados no superan los trescientos mil dólares, ni mucho menos se aproximan a la cifra fijada por el Gobierno Central.

A continuación, consta el desglose de los referidos valores, en base a la información tomada de la página oficial de la Administración Tributaria:

¹⁵⁹ “\$ 122 millones recaudaría el 0,5% de impuesto a créditos bancarios”, *El Universo*, 27 de octubre de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/27/nota/4154066/122-millones-recaudaria-05>

Recaudación año 2014: **US \$ 16.934,00**

Recaudación año 2015: **US \$ 81.009,00**

Recaudación año 2016: **US \$ 90.259,00**

Recaudación año 2017: **US \$ 96.677,00**

Total (2014-2017): **US \$ 284.879,00**

A efectos de verificar que la información reportada por parte del Servicio de Rentas Internas sea concordante con los montos de crédito otorgados por las entidades financieras privadas sujetas al control de la Superintendencia de Bancos,¹⁶⁰ se recopilieron las estadísticas de volumen de crédito reportadas por esta última entidad; respecto de los años 2015, 2016 y 2017, en cuya virtud se han obtenido las siguientes cifras:

Volumen de crédito 2015: **US \$ 26.167.398.469,93**

Volumen de crédito 2016: **US \$ 25.531.857.956,46**

Volumen de crédito 2017: **US \$ 27.081.542.521,95**

Aplicando a estas cifras la tarifa del 0,5% correspondiente a la contribución sobre las operaciones de crédito, obtuvimos los siguientes resultados:

Resultado contribución 0,5% 2015: **US \$ 130.836.992,35**

Resultado contribución 0,5% 2016: **US \$ 127.659.289,78**

Resultado contribución 0,5% 2017: **US \$ 135.407.712,60**

Los resultados obtenidos responden al cálculo que en un inicio se anunció por parte del entonces Ministro de Finanzas quien, para obtener un índice de recaudación anual por este tributo, tomó como referente el monto anual total de crédito otorgado por las referidas entidades financieras (año 2013) al que aplicó la tarifa del 0,5% para obtener un valor aproximado de recaudación.

¹⁶⁰ Ecuador, Superintendencia de Bancos, sitio oficial http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327.

Conforme hemos visto, el resultado de estos cálculos corresponden a montos que son más aproximados a los que se supone debieron ser recaudados por el fisco, mismos que se alejan abismalmente de los valores reportados por la Autoridad tributaria y según parece ser, corresponderían a cifras más reales de recaudación que evidencian un notable desfase en cuanto a los montos recaudados y reportados; así como la falta de uniformidad en el manejo de las cifras en su administración por parte de las entidades involucradas en el proceso de recaudación y asignación de los recursos,

Ahora bien, más allá de las cifras de recaudaciones que fueron estimadas y las que realmente fueron obtenidas según los datos de la Administración Tributaria, es necesario deliberar si ha existido una correcta y oportuna administración de estos valores; es decir, determinar si estos han sido o no destinados en su totalidad a financiar la atención integral del cáncer por medio de los diferentes núcleos de SOLCA a nivel nacional, de acuerdo con lo establecido por la misma Disposición del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Con la metodología que actualmente se aplica, esta recaudación pasa del Banco Central a la cuenta del Ministerio de Salud para que esta Cartera de Estado se encargue de su asignación de manera oportuna a sus beneficiarios. En estricto derecho se entiende que los valores recaudados tendrían que ser trasladados en su totalidad a SOLCA por medio de sus diferentes núcleos; sin embargo, como ya dijimos previamente, este es un hecho que no se ha podido corroborar por la falta de uniformidad en el reporte de las cifras recaudadas, y debido a que el sistema de salud no transparenta el manejo de los recursos ni de los montos que ha distribuido por concepto de estas asignaciones.

Al final de la línea de asignación se encuentra SOLCA, entidad encargada de los tratamientos oncológicos en el país, siendo esta de conformidad con la norma, la que debe beneficiarse con la totalidad de los montos recaudados por dicha contribución, pues está claro que esta figura impositiva se implementó con el objeto de cubrir la asignación presupuestaria que el gobierno central dejó de entregar a SOLCA.

Cabe indicar que en la revisión hecha la información publicada por esta entidad (SOLCA) en su rendición anual de cuentas hasta el año 2016, se pudo observar que en el año 2014 la entidad no recibió ingresos por concepto de la contribución del 0,5% bajo la partida “operaciones de crédito fondos públicos” 4.1.16.20.000.000 (ingresos tributarios), pues por este concepto registró ingresos en cero; lo que se observa en este año es que esta entidad recibió un rubro bajo la denominación “transferencias corrientes del sector público” con la partida 4.1.31.00.000.000 (transferencias corrientes) por un valor de US

\$ 24.443.859,51. Por otra parte, en el año 2015, en la partida “operaciones de crédito fondos públicos” 4.1.16.20.000.000 (ingresos tributarios) registró como ingreso un valor de US \$ 223.605,80; y en la partida “transferencias corrientes del sector público” 4.1.31.00.000.000 (transferencias corrientes) registró la suma de US \$ 24.443.859,41. Finalmente, en el año 2016 bajo la partida “operaciones de crédito fondos públicos” 4.1.16.20.000.000 (ingresos tributarios) registraron valores en cero, y en la partida “transferencias corrientes del sector público” 4.1.31.00.000.000 (transferencias corrientes) la suma de US \$ 24.443.859,40.

Como se puede observar, en los registros financieros de SOLCA no se verifica que esta entidad haya recibido por concepto de la contribución del 0,5% los mismos valores que se registran como recaudados por la administración Tributaria, más aún sólo en el año 2015 registró ingresos por ese concepto. Sin embargo, en los mismos registros contables se evidencia que esta entidad recibió anualmente hasta el año 2016 – conforme a la información publicada – un ingreso corriente bajo la partida “transferencias corrientes del sector público” 4.1.31.00.000.000, un monto superior a los US \$ 24 millones de dólares, lo cual nos lleva a suponer que dentro de este rubro podrían encontrarse incluidos los valores correspondientes a la contribución del 0,5%; aunque no existe un desglose de estos rubros.

La Disposición General Décimo Cuarta del Código Monetario señala que “El financiamiento a favor de los diferentes núcleos de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer –SOLCA– será transferido por el Ministerio de Salud Pública de forma trimestral y anticipada”; es difícil determinar si esto se cumple en la práctica, pues como pudimos observar no existe concordancia entre los montos estimados, los recaudados por dicha contribución y los recibidos por SOLCA. La falta de transparencia en el manejo de esta información de interés público por parte del Ministerio de Salud deja dudas respecto de que la asignación de estos valores por concepto de la contribución a favor de la atención integral del cáncer sea efectuada oportunamente.

Por otra parte, es de público conocimiento las constantes insistencias que ha realizado SOLCA al gobierno central, ante la falta de desembolso oportuno de los recursos para el financiamiento de su labor; por ejemplo, en marzo de 2016 en medios de comunicación los directivos de esta entidad benéfica aseguraban que había atrasos en los aportes de 0,5% de impuestos en los pagos de pacientes del Ministerio de Salud Pública, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESE e Instituto Superior de las Fuerzas

Armadas ISSFA,¹⁶¹ por ello se han mantenido constantes acercamientos de SOLCA con el Ministerio de Salud, a efectos de llegar a acuerdos respecto de los pagos de dichos valores. Inclusive hasta el presente año, los directivos de SOLCA han señalado que “los fondos no llegan oportunamente, porque no hay una buena gestión. No hay auditores para las auditorías, o se toman meses de meses antes de que las facturas sean pagadas”.¹⁶² En cuanto a la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito, han manifestado que esta constituye una de las fuentes estatales del presupuesto de SOLCA, señalando: “El impuesto, conocido como impuesto de Solca recauda cerca de US \$ 150 millones. Y Solca recibe US \$ 66 millones. Exigimos que se nos entregue la totalidad de los recursos”.¹⁶³

Con lo expuesto se puede concluir que la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito no está cumpliendo lo que en estricto derecho establece; no existe una adecuada ni oportuna asignación de recursos por parte del Estado a SOLCA, ni se conoce con exactitud cuánto realmente se está recaudando y asignando por este concepto, pues los datos de los registros públicos no son concordantes ni uniformes entre sí y no existe suficiente transparencia en el manejo de la información.

Lo que si queda claro es que la asignación que está recibiendo SOLCA no es la esperada, o por lo menos no es la que recauda el gobierno central, siendo esto totalmente reprochable por cuanto los contribuyentes cada vez que efectúan operaciones de crédito gravadas con esta tarifa están pagando dicha contribución que persigue un fin extrafiscal, que en la práctica no se está cumpliendo, resultando este tributo en una figura evidentemente recaudatoria que podría estar destinando parte de su recaudación al gasto corriente del Estado.

4.1. Eficiencia del Estado en la asignación de los recursos recaudados

Por regla general en todo Estado el financiamiento de la salud debe ser responsable, eficiente, suficiente y oportuno. La suficiencia significa que debe existir una alta cobertura de los costos tanto los planificados como los no planificados; mientras tanto la oportunidad en el acceso a los sistemas de salud implica la disponibilidad suficiente de

¹⁶¹ Diario El Telégrafo “Más de \$ 18,6 millones de los pagos a Solca están en fase de auditoría”, publicado el 11 de marzo de 2016, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/mas-de-US-18-6-millones-de-los-pagos-a-solca-estan-en-fase-de-auditoria>

¹⁶² Diario El Comercio, “Los recursos de Solca abren una nueva pugna”, publicado el 13 de marzo de 2018, <http://www.elcomercio.com/actualidad/recursos-solca-pugna-ministeriodesalud-iless.html>

¹⁶³ Ibid.

recursos e insumos médicos necesarios en el momento de la prestación de un servicio de salud.¹⁶⁴

La eficiencia es un principio económico cuyo objetivo es disminuir al mínimo los gastos administrativos ocasionados por el pago de los impuestos; gastos que deben ser deducibles para los contribuyentes y para el Estado ser un costo social necesario en el cual este deba incurrir. El mencionado principio busca que los impuestos cumplan su finalidad recaudatoria con fines de interés general con los menores esfuerzos posibles para el fisco y sus contribuyentes.¹⁶⁵ Siguiendo esta línea doctrinaria queda claro que es un deber del Estado el implementar las herramientas, procedimientos e incluso metodologías por así decirlo, que tengan por objetivo optimizar al máximo el provecho de sus recursos; pero esto no debe quedar limitado únicamente al aspecto recaudatorio e impositivo, pues este principio debe observarse en toda etapa en la que interfiera el poder estatal.

Hacemos alusión de este principio, por referirnos a la metodología que actualmente regula la implementación de la contribución del 0,5%, pues, de acuerdo con lo que hemos revisado sería errado decir que existe eficiencia por parte del Estado en la gestión de este tributo y de su recaudación; toda vez que pese a encontrarse estructurado de una forma, en la práctica se lo aplica de otra. Al ser esto así, no se estaría cumpliendo el objetivo que se buscaba con la implementación de esta contribución, pues según afirmaciones de SOLCA, el Estado no estaría realizando oportunamente las asignaciones de recursos ni tampoco transfiriendo en su totalidad los valores que por ley le corresponden a esta entidad; esto consecuentemente impide que se desarrollen de manera adecuada y eficiente las actividades enfocadas a la lucha contra el cáncer.

Lo antes expuesto permite concluir que la metodología de la contribución no está siendo eficiente, pues no aporta una estructura que logre una óptima ni oportuna distribución de los recursos, tampoco evidencia que exista un proceso uniforme ni coordinado entre las entidades involucradas desde la administración hasta la asignación de recursos, dando como resultado una ineficiente figura impositiva que no cumple a cabalidad el objetivo para el cual fue creada.

¹⁶⁴ Héctor Ochoa, "Manual Práctico para la gestión local de la Salud: Economía de la Salud", citado en Lizbeth Arias, *Análisis de las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Salud Pública a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer para las prestaciones de salud oncológicas en relación con su producción. Período 2008-2013* (tesis de Economía, Universidad Católica del Ecuador, mayo de 2015), 30.

¹⁶⁵ Lucy Cruz Quiñonez, *Marco Constitucional del derecho Tributario* (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 1999), 292.

Conclusiones y recomendaciones

- El sistema tributario ecuatoriano a lo largo del tiempo ha ido adoptando diversas y nuevas figuras impositivas con las cuales ha podido obtener recursos para solventar el gasto público y cumplir con sus objetivos estatales. Entre estas figuras se encuentran los llamados tributos extrafiscales, actualmente habituales dentro de nuestro sistema tributario y que han sido un punto clave dentro de la política pública del gobierno para obtener recursos bajo un enfoque diferente del netamente recaudatorio.

- La contribución del 0,5% establecida con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero a finales del año 2014, fue establecida con un fin extrafiscal enfocado en obtener recursos para financiar la atención integral del cáncer en el país, cumpliendo con las características de un tributo extrafiscal y con las de uno heterodoxo.

- Este tributo reúne ciertas características propias de una exacción parafiscal; no obstante, difiere de esta figura en otros aspectos fundamentales, relacionados con la administración de los recursos y con los beneficiarios de estos; por lo cual no podría afirmarse que su naturaleza corresponda a la categoría parafiscal.

- La asignación presupuestaria a favor de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer – SOLCA – implementada en el año 2008 con la Ley para la Creación de la Red de Seguridad Financiera, eliminó todo impuesto que recaía sobre las operaciones de crédito hasta ese año y funcionó como un mecanismo oportuno y sin mayor inconveniente hasta el año 2014, año en el cual esta asignación presupuestaria fue sustituida por una nueva figura impositiva, la contribución del 0,5% sobre operaciones de crédito, ante la imposibilidad del gobierno de turno de continuar asumiendo la carga financiera que representaba una asignación de esta naturaleza, por el evidente decrecimiento económico por el cual se encontraba atravesando el país. Es a través de esta medida, que la carga financiera para el tratamiento integral del cáncer fue trasladada a los particulares, como sujetos pasivos de impuestos.

- A lo largo de nuestra recopilación histórica revisamos los diferentes cuerpos normativos que se expidieron con el objeto de regular a los tributos que gravaban as operaciones de crédito, pudiendo observarse conforme se indicó oportunamente, una legislación abstracta que daba lugar a confusión respecto de los

diferentes esquemas tributarios implementados, de su forma de aplicación y su alcance. Esto se observó incluso en la implementación de la contribución del 0,5% pues al analizar su naturaleza jurídica se determinó que cumple las características propias de un impuesto y no las de una contribución, verificándose así por parte del legislador un uso inadecuado de la terminología legal, una desnaturalización de la figura tributaria y una evidente actuación al margen del principio de legalidad.

- La Constitución de la República del Ecuador establece taxativamente en su artículo 298 las preasignaciones presupuestarias para los diferentes sectores reconocidos por ella, y prohíbe la creación de otras adicionales a las que se hubieren previsto en virtud de la norma constitucional. Esto conlleva a que el Estado, en cumplimiento de una disposición de norma superior, se encuentre en la obligación de proveer de recursos de su presupuesto para solventar a dichos sectores, entre ellos salud. La contribución a favor de la atención integral del cáncer aparece como una preasignación, y se maneja de manera independiente de la asignación de recursos que se destinan a la salud pública, dando lugar a una figura presupuestaria no contemplada en la norma constitucional.

- Por otra parte, hemos podido dilucidar que esta contribución ha sido implementada y se regula al margen de algunos de los principios fundamentales del Derecho tributario e incluso constitucionales, entre estos, el principio de legalidad y el de capacidad contributiva; pues, independientemente de la tarifa que se aplique, no se ha observado que exista una línea de análisis acerca de las operaciones de crédito sobre las cuales se están aplicando el tributo, pues en su mayoría, se tratan de préstamos a los cuales acuden personas que en su momento no cuentan con los suficientes recursos económicos o liquidez para sustentar sus gastos, resultando poco objetivo castigar con un impuesto a quien por carecer de recursos económicos suficientes acude a un crédito por el cual además deberá pagar una determinada tasa de interés.

- Siguiendo esta misma línea se destaca la inobservancia del principio de transparencia por parte de las instituciones del Estado. Constituye una obligación legal que las entidades estatales hagan pública toda información de interés social, como son las cifras económicas recaudadas y su destino; no obstante, durante nuestro estudio se pudo evidenciar en más de una ocasión que pese a existir esta obligación establecida por ley, las dependencias estatales no la cumplen a cabalidad; pues no

reporta información certera que demuestre un transparente el manejo de los recursos obtenidos por concepto de la contribución del 0,5% sobre las operaciones de crédito.

- Las estadísticas de recaudación publicadas cada año por el Servicio de Rentas Internas, arrojan valores que no reflejan los montos que se estimaron recaudar por concepto de este tributo, toda vez que en dichos reportes se observan recaudaciones evidentemente menores a las esperadas, que de ninguna forma guardan relación con lo que resultaría de aplicar la tarifa de dicha contribución a las cifras anuales de crédito reportadas por la Superintendencia de Bancos. Por otra parte, en los estados financieros publicados por SOLCA se pudieron observar que esta institución recibe por asignación pública montos superiores a los reportados por el SRI, pero en todo caso inferiores a lo que le correspondería recibir.

- Se pudo determinar que la metodología en función de la cual se ha implementado esta contribución se aparta completamente del principio de eficiencia, toda vez que pese a encontrarse estructurada de una forma, en la práctica se aplica de otra. Los recursos económicos no son administrados ni entregados de manera adecuada por parte del Estado a sus beneficiarios, siendo prueba de esto las constantes afirmaciones de SOLCA que han denunciado los reiterados retrasos y valores adeudados a esta entidad por parte del Estado.

- El hecho que Estado no transfiera en su totalidad los valores recaudados, que por ley le corresponderían a SOLCA representa una traba para que se desarrollen de manera adecuada y eficiente las actividades enfocadas a la atención integral del cáncer. Si los contribuyentes están pagando esta contribución cada vez que realizan operaciones de crédito, lo correcto es que los valores recaudados sean afectados en su totalidad al objetivo por el cual se implementó dicha contribución – la atención integral del cáncer – por lo mismo, deberán direccionarse oportunamente a SOLCA en estricto cumplimiento de lo establecido expresamente en la norma.

- Es necesario que el legislador al momento de elaborar una norma, y sobre todo al implementar tributos, tenga claras todas las formalidades que representa esta labor, a fin de que a futuro no se presenten inconsistencias por efectos de interpretación o aplicación de la misma. La norma debe ser clara al referirse a un tributo y a su alcance.

- Por otra parte, es fundamental que las entidades estatales que administren recursos públicos sean transparentes en el manejo de información relativa a dichos

recursos, pues de esta forma se evitarían cuestionamientos o especulaciones que generen dudas respecto del destino y adecuado uso de tales fondos.

- El principal punto a considerar es que la recaudación obtenida por la referida contribución debería ingresar directamente a las cuentas de SOLCA y no ser administrada por el Ministerio de Salud, evitando de esta forma incurrir un proceso poco eficiente y escasamente uniforme que retarde la asignación de los recursos económicos.

- Cualquier cambio o ajuste que pudiera hacerse para obtener una adecuada regulación de esta figura impositiva, deberá considerar siempre que los recursos que se recauden deben ser destinados en su totalidad a la atención integral del cáncer y no de forma parcial como parece haberse efectuado hasta la actualidad.

Bibliografía

- Almeida, María; Gallardo, Verónica y Tomaselli, Andrés. *Gobernabilidad Fiscal en Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2006.
- Alonso González, Luis Manuel. *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*. Madrid: Marcial Pons, 1995.
- Amatucci, Andrea; González, Eusebio y Christoph Trzaskalik, “El concepto de tributo”, en *Tratado de Derecho Tributario*. Bogotá: Temis, 2001.
- Amatucci, Andrea y González, Eusebio. *Tratado de derecho tributario*, tomo II. Bogotá: Temis, 2001.
- Ataliba, Gerardo. *Hipótesis de Incidencia Tributaria*, Lima: Instituto Peruano de Derecho Tributario, 1987.
- Bravo Cucci, Jorge. *Fundamentos de Derecho Tributario*. Lima: Jurista Editores E.I.R.L., 2010.
- Carpio Rivera, Romeo. “Impuesto a la renta implícita”, en Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Formación*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2009.
- Cruz Quiñonez, Lucy. *Marco Constitucional del derecho Tributario*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 1999.
- De la Guerra Zúñiga, Eddy. *El Régimen Tributario Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*. México: Porrúa, 1994.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. *Ensayos sobre metodología jurídica en el derechos financiero y tributario*. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. “Tasas y precios. Los precios públicos”. Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario, N° 21, 2012.
- Fonrouge, Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1993.
- García Novoa, César. *El concepto de tributo*. Lima: Tax Editor S.A., 2009.
- Gago Rodríguez, Alberto y Labandeira Villot, Xavier. La reforma fiscal verde: *Teoría y práctica de los impuestos ambientales*. Madrid: Ediciones Mundi-prensa, 1999.
- Giannini, Achille Donato. “Instituciones de Derecho Tributario”, trad. (Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957), en Carolina Rozzo Gutierrez, *Las*

funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano, Foro: Revista de derecho, No. 1, 2003.

Gómez Sjöberg, Luis Miguel. “Intervenciones de la norma financiera en la economía (los fines extrafiscales de los tributos)”, en Mauricio A. Plazas Vega coord., *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario*, Estudios en Honor a Andrea Amatucci. Bogotá: Editorial Temis, 2011.

González, Darío. *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

González, Darío. “Modelo Tributario en los Países de América Latina: Procesos de Integración y Armonización Fiscal II”, tesis magistral, CEDDET, IEF, 2009.

Hensel, Albert. *Diritto tributario*, trad. Dino Jarach. Milano: DottA. Giuffrè, 1956.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario ICDT, *Modelo de Código Tributario para América Latina*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

Jaramillo, Esteban. *Tratado de ciencia de la hacienda pública*. Bogotá: Voluntad, 1960.

Martinoli, Carol. “Sistemas Tributarios de América Latina, situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social” en María José Ramírez Cardozo, en *Los Tributos Heterodoxos en la Comunidad Andina y sus Consecuencias Jurídicas*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013.

Mejía Salazar, Álvaro. *Diccionario de Derecho Tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.

Ochoa, Héctor. *Manual Práctico para la gestión local de la Salud: Economía de la Salud*. En Lizbeth Arias, Análisis de las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Salud Pública a la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer para las prestaciones de salud oncológicas en relación con su producción. Quito: Universidad Católica del Ecuador, 2015.

Pedraza Cervantes, José Luis. “México reforma fiscal: Instrumentación de dos nuevos impuestos: Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, en González, La política tributaria heterodoxa en González, La política tributaria heterodoxa, 2003.

Pérez Royo, Fernando. *Derecho financiero y tributario*. Madrid: Civitas, 1998.

- Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá: Editorial Temis, 2005.
- Plazas Vega, Mauricio. *El impuesto sobre el valor agregado*. Bogotá: Editorial Temis, 1998.
- Priego Álvarez, Freddy. *La potestad tributaria normativa*, en Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, coord., *Manual de derecho tributario*. México: Porrúa, 2005.
- Queralt, Juan Martín y Lozano Serrrano, Carmelo. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990.
- Ricciardi, Mariano. *El rol del Estado y el dilema entre eficiencia y equidad*. Argentina, 30 de agosto de 2011. [http://www.econlink.com.ar/files/eficiencia - equidad.pdf](http://www.econlink.com.ar/files/eficiencia-equidad.pdf).
- Ruan Santos, Gabriel. *El impacto institucional de las exacciones parafiscales, ponencia presentada en las VIII Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario*. Caracas, 2008. <http://www.avdt.org.ve/act_eventos/avdt_eventprox_cont03.html>.
- Sánchez, José Antonio. *Configuración y régimen jurídico de las tasas en el Ordenamiento tributario español, Fiscalidad, parafiscalidad y extrafiscalidad*. Revista Española de Derecho Financiero N°153, 2012. Pamplona: Civitas, 2012.
- Spisso, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario*. Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1991.
- Soler, Osvaldo H. *Tratado de Derecho tributario económico, constitucional, sustancial, administrativo, penal*. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2009.
- Tanzi, Vito. "Taxation in Latin America in the Last Decade", en Darío González, *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- Tarsitano, Alberto. "El Principio de Capacidad Contributiva: un enfoque dogmático", en *Estudios de Derecho Tributario Constitucional e Internacional*, en Pasquale Pistone y Heleno Taveira Torres coords. *Estudios de Derecho Tributario Constitucional e Internacional*. Buenos Aires: Ábaco, 2005.
- Troya Jaramillo, José Vicente. *Tributación y derechos humanos*, Foro: Revista de Derecho, No 2. Quito, 2003-2004.

Troya Jaramillo, José Vicente. *Estudios de Derecho Tributario*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1984.

Troya Jaramillo, José Vicente. *Derecho Internacional Tributario*, Quito: Corporación Editora Nacional, 1990.

Valdés Villarreal, Miguel. “La justicia en las contribuciones”, en *Principios Tributarios Constitucionales*, Eusebio González García. México: Universidad de Salamanca-Instituto Cultural Domecq, 1992.

Normativa

Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador, Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014

Ecuador, Código Tributario, Codificación 9, Registro Oficial Suplemento No. 38, 14 de junio de 2005.

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 162 de 31 de marzo del 2010.

Ecuador, Ley de Régimen Tributario Interno (LORTI), Registro Oficial No. 341, 22 de diciembre de 1989.

Ecuador, Ley de Régimen Tributario Interno, Registro Oficial No. 467, 17 de noviembre de 2004.

Ecuador, Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador. Registro Oficial Tercer Suplemento 242, 29 de diciembre de 2007.

Ecuador, Ley de Hacienda, Registro Oficial 362, 12 de noviembre de 1953.

Ecuador, Ley No. 69-10, Registro Oficial, 174, 8 de mayo de 1969.

Ecuador, Ley No. 215, Registro Oficial 339, 31 de diciembre de 1969.

Ecuador, Ley Interpretativa del Artículo 6 de la Ley. 63, Registro Oficial 336, 30 de enero de 1990.

Ecuador, Ley 168, Registro Oficial 996, 10 de agosto de 1992.

Ecuador, Ley 99-27, Registro Oficial 198, 26 de mayo de 1999.

Ecuador, Ley de Régimen Tributario Interno, Decreto Legislativo No. 56, Registro Oficial 341, 22 de diciembre de 1989.

Ecuador, Ley 63, Registro Oficial 366, 30 de enero de 1990.

Ecuador, Ley 2001-41, Registro Oficial 325, Suplemento, 14 de mayo de 2001.

Ecuador, Ley sin número, Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014.

Ecuador, Ley para la Transformación Económica del Ecuador, Registro Oficial 34, Suplemento, 13 de marzo de 2000

Ecuador, Ley de Control Tributario y Financiero, Decreto Legislativo 006, Registro Oficial 97, 29 de diciembre de 1988

Ecuador, Ley 2000-4, Registro Oficial 498, Tercer Suplemento, 31 diciembre de 2008.

Ecuador, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Registro Oficial 337, Suplemento, 18 de mayo de 2004

Ecuador, Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, Registro Oficial Suplemento, No. 209, 28 de mayo de 2010, título innumerado a continuación del art. 238.

Ecuador, Decreto Ejecutivo 1058, Registro Oficial 334, Segundo Suplemento, 14 de mayo de 2008.

Ecuador, Decreto Legislativo sin número, Registro Oficial 362, 12 de noviembre de 1953.

Ecuador, Decreto Legislativo sin número, Registro Oficial 368, 31 de noviembre de 1957.

Ecuador, Decreto Ley de Emergencia 08, Registro Oficial 423, 28 de enero de 1958.

Ecuador, Decreto Supremo 206, Registro Oficial 28, 13 de agosto de 1963.

Ecuador, Decreto Ejecutivo 1275, Registro Oficial 273, 19 de junio de 1964

Ecuador, Decreto Supremo 2247, Registro Oficial 355, 19 de octubre de 1964.

Ecuador, Decreto Legislativo, Registro Oficial 368, 31 de noviembre de 1957, reformado por Decreto Ley de Emergencia No. 08, Registro Oficial 423, 28 de enero de 1958.

Ecuador, Decreto Supremo 317, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1974.

Ecuador, Decreto 52, Registro Oficial 326, 28 de noviembre de 1980

Ecuador, Decreto Legislativo 139, Registro Oficial 535, 14 de julio 1983

Ecuador, Decreto Legislativo 139, Registro Oficial 535, 14 de julio de 1983.

Ecuador, Decreto Supremo 317, Registro Oficial 522, 28 de marzo de 1974.

Ecuador, Decreto Legislativo 145, Registro Oficial 605, 24 de octubre de 1983

Ecuador, Decreto Legislativo 20, Registro Oficial 425, 28 de abril de 1986

Ecuador, Resolución NAC-DGERCGC14-00871, Registro Oficial 364, Segundo Suplemento, 29 de octubre de 2014 reformada por la Resolución No. NAC-DGERCGC16-00000535, Registro Oficial 919, Suplemento, 10 de enero de 2017.

OECD/IADB, Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2014-Innovación en la gestión financiera pública. Estados Unidos: OECD, 2014.

Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, Proforma Presupuestaria 2015, <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf> .

Ecuador, Diario El Comercio, 26 de julio de 2014, <http://www.elcomercio.com/actualidad/solca-prestamos-hipotecarios-tarifa.html> .

Ecuador, Diario La República, 27 de octubre de 2014, <http://www.larepublica.ec/blog/economia/2014/10/27/impuesto-creditos-bancarios-05-cobra-hoy/> .

Ecuador, Diario El Universo, 27 de octubre de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/27/nota/4154066/122-millones-recaudaria-05> .

Ecuador, página web institucional de SOLCA www.solca.med.ec .

Ecuador, página web institucional de la Superintendencia de Bancos http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=327.

Enciclopedia jurídica virtual (2014), <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/operaciones-bancarias/operaciones-bancarias.htm>.

Colombia, Diario La Nación, 10 de octubre de 2014, <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-principio-de-seguridad-juridica/PCAYHE4USVG3BB3TP4TKBXLJBU/story/>.